

GRASPE

Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen
Reflection Group on the Future of the European Civil Service

Cahier n° 22
Octobre 2013

G

R

A

S

P

E

Sommaire

Éditorial : Europe should aim at unity and solidarity	3
N'ayez pas peur, nous y arriverons	5
Réforme du Statut de la fonction publique européenne	13
Les premières initiatives citoyennes européennes	28
Débat du GRASPE : L'emploi et les jeunes	40
Europe : il faut changer le moteur	46
L'Europe et les grandes oreilles américaines	50
Will the EU survive in 2024 ?	62
La traduction à la CE : 1958-2010	67
Document : Policy Development at DG RTD	73
Courrier des lecteurs	86

*Changer l'état des choses est aisé,
l'améliorer est très difficile*
ERASME

Éditeur responsable : Georges VLANDAS
Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE
Secrétaire de rédaction : Jacques BABOT
Rédaction : Stephane ANDRE, Fabrice ANDREONE, Thimios BOKIAS,
Laurent BONTOUX, Paul CLAIRET, Yves DUMONT,
Wolfgang ENTMAYR, Anders HINGEL, Philippe
KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Jacques PRADE, Vlassios
SFYROERAS, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine
VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.
Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Contributeurs

Philippe AIGRAIN	Isabel GONZALEZ	Ines PERIN
Stéphane ANDRÉ	FORTES	Paolo PONZANO
Fabrice ANDREONE	Mireille GRUBERT	Jacques PRADE
Jacques BABOT	Dimitris	Dorian PRINCE
Angelo BAGLIO	HATZISTRATIS	Antoine QUERO
Gilles BERTRAND	Anders HINGEL	MUSSOT
Thimios BOKIAS	Thomas HENOKL	Nicolas SABATIER
Laurent BONTOUX	Michel HUSSON	Manuel SANCHIS i
Anastassios BOUGAS	Sylvie JACOBS	MARCO
Didier BOUTEILLER	Olivier JEHIN	Ludwig SCHUBERT
Francisco	Philippe	Burkart SELLIN
CABALLERO SANZ	KERAUDREN	Giovanni SERGIO
Bernard CAISSO	Notis LEBESSIS	Vlassios SFYROERAS
Pino CALO	Roberto LENTI	Kim SLAMA
Paraskevas	Julie LEPRETRE	Bertrand SORET
CARACOSTAS	Joël LE QUÉMENT	Jean-Paul SOYER
Paul CLAIRET	Alain LIBEROS	Michel STAVAU
Victoria DAVYDOVA	Jose Manuel LOPEZ	Elena STROE
Maria Eduarda DE	CEJUDO	Béatrice THOMAS
MACEDO	Beatrice LUCARONI	Roger
Bertrand DELPEUCH	Andrea MAIRATE	VANCAMPENHOUT
Isabelle DEMADE	Rafael MARQUEZ	Philippe VAN PARIJS
Yves DUMONT	GARCIA	Catherine
Wolfgang ENTMAYR	Olivier MERLE	VIEILLEDENT-
Elie FAROULT	Francisco MOLERA	MONFORT
Tomas GARCIA	APARICIO	Georges VLANDAS
AZCARATE	Ugur MUL DUR	Timothée VLANDAS
Fernando GARCIA	Benoît NADLER	Werner WOBBE
FERREIRO	Koen NOMDEN	
Didier	Béatrice ORNSTEDT	
GEORGAKAKIS	Jaime PEREZ VIDAL	

Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Graspé.

© GRASPE 2013

Retrouvez les numéros précédents des cahiers du GRASPE sur notre site web :

Site web : <http://graspe.eu>

e-mail : courrierlecteur@graspe.eu

Éditorial : Europe should aim at unity and solidarity

The economic crisis does not only bring negative changes that have to be addressed with vigour. It is also a moment to look at new opportunities. In ancient Greek, *krisis* means decision or judgment to bring about (positive) changes. This is the dilemma that Europe has to face not only for its own cohesion but also in the global scene.

Globalization has produced a multipolar world with new economic powers, the so-called Brics - China, India, Russia, Brazil- which have experienced high rates of economic growth. The rise of these countries has shifted the balance of power with the relative decline of rich western economies characterized by an ageing population and lower growth potential than the emerging economies. In this scenario, Europe appears as disunited and afflicted by internal divisions - Northern countries, led by Germany are reluctant to support southern economies in recession with the imposition of austerity policies, thereby aggravating the crisis in those countries and Europe as a whole.

Yet, we need a more united and cohesive Europe, not only for improving living conditions of the weaker social groups, but also to play a driving role in the global arena.

Africa represents a great opportunity for Europe both for its vicinity and its enormous potential for economic and social development, as recognised in the *Joint Africa Europe Strategy*, to be revisited during the next Summit in April 2014. One of its main challenges is the scarcity of water which puts entire populations on the edge of survival because they cannot develop their agriculture and are thus forced to live in precarious health conditions. But to produce water, African communities need energy ; for this solar technologies can satisfy the energy needs in the poorest villages of which only a small fraction has access to electricity. The availability of affordable energy can allow a more efficient use of water resources and can thus support the development of agriculture and the production of food. Energy, water and agriculture are therefore, the three pillars on which Europe could

devise a large scale plan, not only of financial aid, but more importantly through targeted interventions for the provision and the installation of new energy technologies as well as technologies for the extraction and supply of water. These are medium to long term investments - between 10 to 20 years, which will generate substantial economic returns through the mechanisms of endogenous development that they will bring about.

Over the last 30 years, most African countries were forced to implement 'structural adjustment programs' through measures of liberalization and privatization of the agricultural sector. The paradox is that this sector, which is essential for the survival of entire communities, was considered as a market activity like any other economic activity which did not need any regulation or public intervention. This has created an adverse context for developing agricultural and food activities and therefore a substantial damage for the economies of many African countries. Now the World Bank has changed its position and recognizes the need for the State intervention in this sector - which is also based on the fact that all large economies provide subsidies to their agricultural sector. In this regard, the intervention of Europe on a larger scale can create the basic conditions to allow local populations to exploit more efficiently their natural resources. In such strategy, the supply of energy and water play a crucial role.

Europe has enormous opportunities to promote economic development both internally and in other parts of the world. But this will happen only if it will rid from selfish attitudes that lead to stagnation and impoverishment and put at risk the future of entire generations. A Europe which promotes the well-being of populations (not only of European ones) is also the only route to avert the rise of populism and nationalism. As Pope Francis said recently in Lampedusa, Europe should not tolerate the 'globalization of indifference' toward refugees and desperate people which have no other possibility than migrate to survive and escape from poverty often risking their lives.

N'ayez pas peur, nous y arriverons

Par Jacques Delors, président fondateur de Notre Europe. Discours du 15 juin 2013 en tant que « Grand Témoin », lors du Forum des progressistes européens organisé à Paris par le Parti socialiste, la Fondation Jean Jaurès et la Fondation européenne d'études progressistes.

Chers amis, chers camarades, Mesdames, Messieurs,

Les socialistes européens abordent la ligne droite qui va nous mener aux élections pour le Parlement européen, dans une compétition démocratique avec les autres forces européennes. Serons-nous prêts ? C'est la raison de cette rencontre et de bien d'autres : il faut forger nos analyses pour convaincre les *anti* et rallier les sceptiques, pour aussi montrer que nous associons les annonces et les réalités. D'autant que nous avons trois adversaires dangereux, qui ne participent pas à ce débat démocratique.

Le premier adversaire est le marasme économique et social – dont les camarades ont parlé, chacun avec son sentiment, son intuition, son analyse de son pays –, qui a des conséquences tragiques, on l'oublie toujours, pour des millions d'Européens. Second adversaire : l'image d'une Europe punitive, extérieure au peuple en quelque sorte. On a l'impression que chaque délégation va, chacune à son tour, aller voir un vilain professeur, sourcilleux, méchant par moment, qui va lui dicter ce qu'il faut faire. Cela heurte le patriotisme des Européens mais aussi celui des anti-Européens. Enfin, troisième adversaire: le populisme, qui se nourrit bien sûr de la mondialisation, devenue un véritable croquemitaine, mais aussi des conséquences des plans d'assainissement économiques et financiers.

La confiance dans la capacité de l'Europe de relever ce défi n'est pas là. En ne réagissant pas avec la force et la promptitude nécessaires, les dirigeants européens nous font passer à côté d'une grande chance de faire revivre l'idéal européen. Pour ce faire, je vais vous proposer trois pistes de réflexions et d'actions, qui m'apparaissent vitales, sans revenir sur les analyses justes, qui constituent le fondement même de ma réflexion, et dont vous venez d'en entendre certaines. Première proposition : mettre l'Europe à la relance ; deuxième proposition : reconstruire l'Union économique et monétaire et, troisièmement, ne pas oublier l'Europe des Vingt-Huit, car la crise de l'euro a occulté la Grande Europe, ce qui a des

conséquences très importantes et très négatives sur la façon dont se parlent les pays de l'euro et les autres.

Mettre l'Europe à la relance

Soyons honnêtes et francs, avec nous-mêmes mais aussi avec les Européens : quand les gouvernements font des bêtises, les peuples payent les pots cassés – en français, on dit « les peuples trinquent ». C'est ainsi que l'on peut mieux mesurer aujourd'hui, et c'est très négatif pour l'Europe, les failles, ou les « couacs » de la Troïka : je vous renvoie pour cela au rapport du Fonds monétaire international.

Si l'on avait suivi la solution classique, à savoir la restructuration, pour la Grèce notamment, elle aurait été obligée de quitter l'Europe, l'Union économique et monétaire, et d'autres après elle. Nous devons en tirer une leçon de morale politique : que nous le voulions ou non, nous sommes solidaires entre nous, plus encore avec une monnaie unique qu'avec un marché unique. Un marché unique, ce sont notamment des règles de concurrence, mais la monnaie unique, c'est autre chose. Je crois même que l'on a sous-estimé la gravité d'un projet européen qui touche les citoyens, puisque la monnaie, ils l'ont dans leur poche. Avec la monnaie, ils mesurent leur niveau de vie, ils mesurent un peu la place de leur pays en Europe.

C'est pourquoi on a bien fait de ne pas opter pour la restructuration, qui était la solution classique, ou la dévaluation, ce qui aurait mené la Grèce encore en-dessous de son niveau de vie actuelle. Mais il faut bien retenir une chose : la solidarité est encore plus forte lorsque l'on a une monnaie commune que lorsque l'on a simplement un marché unique, et je ne parle pas des conséquences pratiques de la solidarité mais du principe.

Il faut aussi souligner la responsabilité morale et politique de l'Eurogroupe. En août 2011, je disais : « l'euro est au bord du gouffre ». Comment se fait-il que cet Eurogroupe ait, pendant des années, ignoré les errements de certains gouvernements et de certaines banques ? Comment se fait-il que le président de la Banque centrale, si soucieux d'orthodoxie, n'ait pas tiré la sonnette d'alarme ? Il était évident que, dans certains pays, la conjugaison de la faiblesse des taux d'intérêt et d'une protection de la monnaie amenait des facilités qui nous ont conduits à ce que vous savez.

J'en ai tiré deux conclusions.

La première, c'est qu'il ne suffit pas d'accabler les Grecs, les Portugais, les Espagnols ou les Irlandais ; il faut se dire que ceux qui nous ont gouvernés à cette époque ont manqué à leurs devoirs

essentiels. En effet, ils ne se sont occupés, de 1999 à 2002, que de la monnaie et ont complètement oublié la jambe économique de l'Union économique et monétaire. Si vous lisez le rapport dit « Delors » – je suis obligé de me citer – on mettait bien l'accent sur les deux : la nécessité, à côté de la monnaie, d'avoir une coopération économique. Et si cette coopération économique avait été instaurée, je ne crois pas que les ministres des Finances auraient eu les yeux assez fermés pour ne pas se rendre compte que ça ne marchait pas.

Ma deuxième conclusion concerne l'impératif d'une zone monétaire : l'interdépendance commande que l'Eurogroupe vienne à l'aide des pays sinistrés parce qu'il est en partie responsable. Il ne s'agit pas de prendre l'argument de ceux qui disent : « seule l'Europe est responsable », ou de mettre des moustaches à Mme Merkel. Non, ce serait déplacé et injuste. Mais il faut quand même se rendre compte que l'Eurogroupe est responsable. Il n'a agi qu'avec retard, d'où la mauvaise image que nous en avons maintenant dans le monde entier. Donc je le répète, la rigueur passe par les États membres, et je ne parle pas des modalités selon les pays, qui peuvent d'ailleurs être discutées. On peut d'ailleurs les discuter. Mais le devenir de l'Union économique et monétaire est de tracer le chemin de l'espoir, en d'autres termes celui de la relance. Or, que voit-on ? Un décalage dans le temps : la rigueur est en action alors que la relance, comme « Soeur Anne », je ne la vois pas venir. C'est une question de volonté politique.

J'espère que le Parlement européen renversera l'effet négatif produit par le budget pluriannuel. Quand on l'examine tel qu'il est proposé actuellement, comment voulez-vous que l'on croit que l'Europe est le chemin de l'espoir, que les bases sont là pour la relance de la croissance ? Et qu'en est-il aussi de l'efficacité ? Cela m'amènera d'ailleurs à vous dire tout à l'heure que l'Union économique et monétaire est devenue ingérable et incompréhensible. On peut s'interroger aussi sur l'efficacité du fonctionnement du Conseil et de la Commission ? Les 120 milliards du plan de relance demandés par François Hollande, où en sont-ils, qui s'en occupe ? Quel gouvernement national accepterait de mettre des semaines et des semaines à mettre au point quelque chose décidé par le Conseil européen ? Le constat est simple : l'Union économique et monétaire, quelle que soit son orientation, ne fonctionnera pas si, après l'effet d'annonce, il faut attendre des mois pour bénéficier des conséquences pratiques. C'est une question de gouvernement, de simplicité même et d'efficacité.

Bien entendu, je ne dis pas que la crise de l'euro est au cœur du problème – à mon avis c'est la crise financière mondiale qui y est –

mais l'euro n'a pas offert une structure assez forte pour y résister ou pour prendre des mesures en temps utile. On a traîné de 2008 à 2012. Certains d'entre vous ont dit : « Mais les idées néo-libérales sont toujours aussi dominantes ». Je ne le crois pas : une certaine conscience internationale a quand même permis de réagir et la contamination n'est pas venue jusqu'à Bruxelles. Quand je lis certains documents de Bruxelles, j'ai l'impression que si le salarié accepte d'être plus mobile, de baisser son salaire et d'être soumis à des modalités plus souples pour être mis au chômage, le système est sauvé. Mais ce n'est pas possible d'accepter des argumentations aussi simplistes qui oublient bien des composantes d'une économie dynamique.

La bataille idéologique, politique et économique n'est donc pas terminée pour faire comprendre que les choses sont plus compliquées que cela. Imaginez que certaines personnes aient dominé le monde après la guerre et qu'elles aient fait triompher ces idées, nous n'aurions pas de système de Welfare, de Sécurité sociale. Nous aurions déjà connu des crises très graves car sur le plan économique, le système de Sécurité sociale est le contrepoids aux difficultés de l'économie. Fort heureusement, ceux qui ont fait depuis tant de misères au monde n'étaient pas encore nés.

J'ai parlé avec eux, parce que je ne suis pas dogmatique, j'ai essayé de les comprendre. Je leur ai dit : « Vous me dites que vous créez de la valeur, expliquez-moi ça ». Ils m'ont fourni des explications embrouillées et je leur ai dit : « Oui, ça c'est le cours de bourse, on l'a compris ». Comme disait le général de Gaulle, on ne fait pas de la « politique à la Bourse ou à la corbeille ». Le problème n'est malheureusement pas uniquement conjoncturel, il est aussi structurel. Durant cette période, où l'économie et le monétaire n'alliaient pas ensemble en Europe, la compétitivité de plusieurs États membres s'est dégradée et l'écart structurel entre le Nord et le Sud s'est accru. C'est un problème très grave pour l'avenir car si des pays ont perdu la structure qui leur permet d'être compétitifs, compte tenu de leur personnalité et de leur place géographique, alors l'euro, quelles que soient les réformes, ne marchera pas. Par conséquent, la réforme de l'euro appelle notamment un grand effort d'aménagement structurel pour que tous les pays puissent profiter de la monnaie unique.

Une coopération renforcée pour l'Union économique et monétaire

C'est pourquoi je propose une coopération renforcée pour l'Union économique et monétaire. Avant, j'appelais ça la « différenciation », un terme horrible et les gens devaient être sourds pour ne

pas l'entendre. Il y a désormais une expression consacrée dans le traité, ça s'appelle la « coopération renforcée ». Elle présente deux avantages, pour qui veut bien se pencher sur cette question. D'une part, elle offre plus d'autonomie et de rapidité d'action à l'intérieur de la coopération renforcée, mais elle offre en même temps la garantie, pour les non membres, que les membres de la coopération renforcée respecteront intégralement le contrat de mariage des Vingt-Huit, c'est ça l'avantage. M. Genscher, en son temps, disait cela d'une manière plus simple : « Aucun pays ne peut forcer les autres à aller plus loin avec lui, mais aucun pays dans l'Europe ne peut empêcher certains d'aller plus vite, de façon à promouvoir le dynamisme ». C'est cela la coopération renforcée.

La responsabilité politique dans une coopération renforcée est fondée sur la souveraineté partagée. Si je suis Portugais, et que demain je reviens d'un Conseil européen ou d'une réunion de l'Eurogroupe, je pourrai dire que j'ai participé à la décision. Alors que pour l'instant, on a l'impression que la décision est prise soit par la Troïka, soit par le tandem franco-allemand – c'est-à-dire par l'entourage du président français et de la chancelière allemande, soit par « je ne sais quoi ». Est-ce cela la solution ?

La souveraineté partagée, c'est autre chose : ce sont des modalités qui permettent à chacun de prendre en compte le sort commun. Je vous l'ai dit, une monnaie commune, c'est une ambition très grande, peut-être trop grande, mais puisqu'on l'a décidée, il faut la réaliser. Sur le plan institutionnel, c'est le Sommet de l'UEM (des chefs d'État et de gouvernement) et un Conseil de l'euro (les ministres responsables), avec une présidence permanente.

On pourra m'objecter : « une présidence permanente, il y en a déjà trois. À quoi bon une quatrième présidence ? ». Je comprends que certains pensent qu'il faut peut-être trouver une autre solution, mais il faut une solution responsable. La Commission est gardienne de l'intérêt européen et dotée du droit d'initiative mais elle a pris congé de ce droit d'initiative, nous n'en parlons plus beaucoup. Il ne faut pas confondre pouvoirs d'exécution et pouvoir d'initiative. Enfin, il faut une responsabilité démocratique, fondée sur le Parlement européen. D'où la nécessité d'instance de consultation, voire plus, une assemblée représentant les commissions économique et monétaire des parlements nationaux membres de l'UEM. Il ne peut pas y avoir de décision budgétaire, financière, sociale sans que les Parlements nationaux soient davantage associés, et cela doit être reconnu. La coopération renforcée, c'est donc la souveraineté partagée.

Dans ce contexte, un budget autonome de la zone euro est nécessaire, avec une super politique de cohésion. Pour permettre à

la Grèce, au Portugal ou à l'Espagne de sortir de la crise, il faut leur donner les moyens de reconstruire une structure de production correspondant à leur localisation géographique. En effet, ces pays ont vu leurs structures de production se démembrer de telle sorte qu'elles ne peuvent pas faire face à ce monde en pleine révolution technologique, avec des concurrents importants. Il faut donc un fonds de cohésion à l'intérieur de l'Europe, pas un fonds de cohésion pour financer des déficits, mais pour permettre de financer de nouvelles structures de production.

L'UEM a également besoin d'un instrument de régulation économique, qui montrerait bien que l'économie et la monnaie sont liées, et bien entendu d'une union bancaire. Sans oublier une marche raisonnable vers l'harmonisation fiscale, en commençant par l'impôt sur les entreprises, qui est fondamentale dans le cadre d'une monnaie unique. Sur le plan social, il faut aussi amorcer l'harmonisation sociale que l'on peut concevoir de différentes manières, avec la relance du dialogue social au niveau européen.

Permettez à un catholique d'utiliser une expression qui ne vous plaira pas pour parler du dialogue social européen : c'est « la messe sans la foi ». Il faut absolument retrouver la motivation nécessaire, le sens du compromis dynamique.

Il est inutile de faire des réunions pour rien, telles les réunions actuelles entre la présidence tournante de l'UE, la Confédération européenne des syndicats (CES) et Business Europe. Le traité de Maastricht prévoit que lorsque les partenaires sociaux se mettent d'accord, la Commission doit faire une proposition de directive. Il faut redonner son sens à la démocratie sociale et trouver un ou deux cas d'application rapides. Ce n'est pas facile en ce moment : c'est difficile pour la Secrétaire générale de la CES, Bernadette Ségol, à l'intérieur de son organisation ; c'est moins difficile du côté de Business Europe car pour eux, il n'y a pas besoin d'accords aux niveaux européen, national ou autre, tout doit se faire au niveau de l'entreprise. Mais le jour où l'on fera tout au niveau de l'entreprise, ce sera la fin du système social européen, la fin de toute cohérence.

Donc, soyez les émissaires de la coopération renforcée ! La moitié de vos dirigeants ne sachant pas ce que c'est, expliquez-leur !

Ne pas oublier la Grande Europe

Il ne faut pas oublier la Grande Europe et ses missions historiques. Nous sommes Vingt-Huit, avec la Croatie qui adhère le 1er juillet, et non simplement Dix-Sept. C'est un patrimoine à faire fructifier sur la base de trois principes: la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit. La solidarité passe

notamment par la politique de cohésion, qui doit garder son sens et ne pas devenir une sorte de foire lors de la réunion de tous les gouvernements, chacun essayant d'obtenir un peu plus. Non, tout cela est ridicule ! Il faut que la Commission prenne ses responsabilités et soit le partenaire du développement des régions, quelle que soit par ailleurs leur situation.

La coopération, c'est le chaînon manquant, chacun le sait, je ne reviens pas là-dessus.

L'Europe, c'est aussi la paix et les moyens de la conforter, par le ralliement à un droit commun, avant que l'Europe ne perde de son crédit au niveau mondial. On parlait de l'organisation de l'Europe, en pensant au Mercosur en Amérique du Sud, même l'Asie s'en est un peu inspirée. Ce sont des pays qui restaient souverains mais qui décidaient de partager plus ou moins de souveraineté, et qui, dans le fond, acceptaient un droit commun. C'est cela qui nous a fait progresser. Malheureusement la crise de l'euro occulte ces exigences de la vie à Vingt-Huit. Il faut absolument y réfléchir, mais je n'ai pas toutes les données, ni toutes les solutions.

Europe influence ou Europe puissance ? Il y a les deux à la fois. Il ne faut pas sous-estimer l'Europe puissance, notamment en matière commerciale mais il ne faut pas non plus sous-estimer, l'Europe influence. C'est ce que disait admirablement Václav Havel : l'Europe n'a plus l'ambition de gouverner le monde, de diffuser ses valeurs partout, mais d'être reconnue comme elle est, d'être influente, par sa manière de vivre, de respecter les autres, de développer nos relations entre nous, comme nous le faisons à l'intérieur de l'Europe. Relancer la Grande Europe, c'est un objectif essentiel pour redonner à cette Europe une vision qui soit conforme à son histoire, mais peut-être n'en n'êtes-vous pas tout à fait convaincus.

Parlons par exemple de la politique de l'environnement, ou de la Communauté européenne de l'énergie. Qu'est-ce que ça vous fait quand vous voyez chaque chef d'État européen aller voir Poutine pour obtenir un peu plus d'avantages pour son approvisionnement en gaz ? Est-ce que vous n'avez pas envie de tout casser, quand vous voyez que c'est cela l'image de l'Europe que nous diffusons ?

On a beaucoup parlé de la politique de voisinage, mais elle est essentielle. Tous les pays qui nous entourent nous regardent avec plus ou moins d'envie. Le récent accord entre la Serbie et la Bosnie est d'ailleurs dû à ce besoin d'Europe. Elle suscite donc encore de l'intérêt et même de l'attrait. L'Afrique est en train de changer radicalement: elle a un taux de croissance relativement élevé. Les Chinois jouent dans ce continent un rôle des plus importants. Mais nous, allons-nous continuer à vivre avec notre vieux programme

ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) ? Ou bien va-t-on réfléchir à une coopération plus innovante et plus dense ? Cela nous permettrait à nous, les Européens, d'être présents en Afrique, à notre place, sans vouloir les gouverner, en oubliant les anciennes colonisations ? Cela est plus difficile dans certains pays, mais nous devrions quand même y arriver.

Tout ceci pour vous montrer que la Grande Europe a son avenir devant elle. Elle peut rayonner dans le monde, être influente, pas toujours puissante. Avec la reconstruction de l'UEM, elle est l'élément essentiel de l'avenir de notre continent.

Voilà ce que je voulais vous dire. Et je terminerai mon exposé en vous disant : « N'ayez pas peur, nous y arriverons ! ».

Le vote de la réforme du statut de la fonction publique européenne en 2013

Ce texte est la suite de l'article paru dans GRASPE n°21, intitulé : « La préparation de la réforme du statut de la fonction publique européenne en 2011-12 »

La Commission européenne avait déposé un projet de réforme du Statut de la fonction publique européenne en décembre 2011 et le Parlement, par un vote en commission, y avait apporté des amendements en avril 2012. Ce vote en commission ne représentait pas une première lecture formelle, mais donnait un signal politique important. Le Parlement européen amenda le texte en gardant son équilibre général, tout en supprimant quelques mesures favorables au personnel (concours internes, durée maximum des contrats ramenée à 5 ans au lieu de 6...) et en rajoutant des dispositions renforçant l'éthique professionnelle¹.

Le Conseil, lui, s'était bien gardé d'en discuter. La raison en était que le Conseil voulait lier ce dossier à celui du cadre budgétaire pluriannuel 2014-20, contrairement aux attentes de la Commission européenne. Cette dernière anticipait des discussions budgétaires extrêmement difficiles et voulait discuter de la réforme du Statut dans un contexte dépassionné.

On vit bien la détermination du Conseil quand il refusa avec un certain mépris la tentative de la Commission d'éviter la fin du prélèvement dit « de crise » de 5%, impôt qui venait à échéance en même temps que la méthode d'adaptation des salaires. La proposition de la Commission, communiquée début décembre 2012, était pourtant conçue pour plaire au Conseil, puisqu'elle prolongeait les effets du prélèvement sans entraîner de nouvelle adaptation salariale. En effet, depuis 2011, le Conseil les bloquait². Mais le Conseil ne voulait pas de rafistolage ni de demi-mesures.

Les syndicats apprirent l'initiative de la Commission par une indiscretion. Ils protestèrent aussitôt, à la fois sur la forme (aucune

¹ Les détails des textes évoqués ici peuvent être trouvés sur ce site : <http://u4unity.eu/statut2012.htm>

² Le refus unilatéral du Conseil d'appliquer la méthode en 2011 et 2012 et d'accepter les adaptations des contributions pension fait l'objet de procédures contentieuses devant la Cour de Justice européenne.

concertation) et sur le fonds (la proposition aurait pu aboutir à une déconnexion de la méthode et de la contribution spéciale, position soutenue par le Coreper, lorsqu'il examina la proposition de la Commission).

Le mandat de négociation du Conseil

Cependant, la discussion sur le budget pluriannuel, commencée durant le dernier semestre 2012, se déroulait comme prévu, c'est-à-dire de façon extrêmement difficile, les gouvernements faisant assaut d'exigences de rigueur et certains États ne cachaient pas leur désir d'en finir avec la construction européenne³. La discussion déborda sur le premier trimestre 2013.

C'est dans ce contexte que le Conseil travailla sur le dossier de la réforme du Statut, début 2013, en vue d'un trilogue⁴ ayant pour objet de préparer une position commune des deux co-législateurs. On avait déjà une idée des positions maximalistes du Conseil, puisqu'en février 2012, un groupe informel appelé les « Amis de la Présidence », formé de délégués des États-membres, avait déjà formulé des propositions extrêmement dures.

Le Conseil travailla selon la méthode suivante :

- Le Groupe Statut, au niveau des experts, élabore un projet de mandat pour le négociateur du Conseil dans le futur trilogue
- Le Coreper adopte ce projet de mandat
- Le Président du Coreper, c'est-à-dire la présidence irlandaise au premier semestre 2013, négocie dans le cadre du trilogue.

Les membres du Conseil, tous motivés par la recherche d'économies budgétaires, étaient divisés en trois groupes :

- Un petit groupe, mais résolu et actif, désirait remettre en cause les fondements même de l'Union Européenne en diminuant la part de la « méthode communautaire » au profit de l'intergouvernemental⁵.

³ Ce texte n'abordera pas ces questions politiques et budgétaires, qui se déroulaient alors que le Premier Ministre britannique, D. Cameron, avait dans un discours prononcé le 23 janvier 2013, promis un référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Normalement, l'accord sur le cadre budgétaire aurait dû être trouvé fin 2012 au plus tard.

⁴ Voir la définition du trilogue ici : <http://u4unity.eu/sta12i.htm#trilogue>. Ce trilogue aura pour but de préparer la phase de première lecture du projet de règlement.

⁵ Dans ce cadre, ce groupe d'États envisageait aussi de reprendre au niveau national des compétences dévolues à l'UE. M. Cameron en avait fait l'un des objectifs de la renégociation des traités de l'UE mais il n'était pas seul à proposer cette voie. La chancelière allemande A. Merkel s'opposa à des compétences élargies pour l'UE, et réclama une meilleure coordination entre

L'expertise de la Commission européenne – et donc sa fonction publique – serait alors remplacée par l'expertise fournie par les diverses administrations nationales. La réforme du Statut était donc une occasion rêvée pour attaquer la fonction publique européenne et pour rogner les ailes de la Commission.

- Un second groupe d'États, probablement majoritaire, ne tirait pas de conclusions aussi radicales, notamment quant à l'avenir de la fonction publique européenne, mais voyait cependant avec sympathie les efforts du premier groupe pour mettre sous contrôle une croissance des compétences européennes qui apparaissait comme foisonnante et anarchique dans le domaine économique, suite aux multiples décisions prises par le Conseil européen dans l'urgence de la crise économique. Ce groupe d'États resta très silencieux en séance, laissant faire le premier groupe et réservant ses commentaires aux discussions de couloir.

- Un troisième groupe, très restreint, ne partageait pas cette approche politique et se rendait bien compte que l'assaut contre la fonction publique européenne allait aboutir à des conséquences graves. Mais aucun de ces États n'était prêt à s'isoler en bloquant les travaux, ils restèrent donc inertes en séance.

Le groupe Statut rendit une première copie le 26 avril 2012. Ce texte contenait, sous une forme inhabituellement détaillée pour un mandat de négociation, les propositions principales suivantes :

- la méthode d'adaptation salariale était conçue pour organiser la fonte continue des salaires. Cela signifierait, en 15 ans, une perte de pouvoir d'achat d'environ 40 % (calcul ne tenant pas compte d'une possible reprise de l'inflation, qui accélérerait alors la perte de pouvoir d'achat).

- l'âge de la retraite passait à 67 ans mais le taux d'accumulation étant diminué fortement, il faudrait 42 ans d'activité pour avoir une retraite complète. Autant dire que vu l'âge moyen d'embauche, obtenir une pension complète devenait impossible. En sus, la part patronale de la cotisation pension était réduite, provoquant une augmentation brutale de la cotisation à la charge des employés (de 11,6% à 15,7%).

États-membres pour une action intergouvernementale, particulièrement dans le domaine économique (entretien paru dans Der Spiegel le 3 juin 2013). Elle confirma le 13 août dans une interview télévisée son désir de voir certaines compétences revenir à l'Allemagne. En juin 2013, le gouvernement néerlandais estima que les jours d'une "ever closer union" étaient finis.

- le blocage des carrières des administrateurs au niveau AD11 (AD13 pour les Chefs d'Unité).

Ce document fut communiqué informellement aux syndicats, qui en prirent connaissance avec colère. Immédiatement, ils prirent trois décisions :

- Constituer un fonds de grève
- Appeler à des actions de grève au Conseil
- Demander la réunion d'une Commission de concertation au Conseil.

Pendant toute la suite de cette période, les syndicats essayèrent d'agir en front commun. Mais ils étaient loin d'avoir une position homogène. En réalité, on pouvait distinguer quatre tendances parmi eux :

- un premier groupe, emmenés par le syndicat qui avait négocié la réforme de 2004 mais qui depuis avait été échaudé par les critiques de cette même réforme, affichait des positions dures, préconisait des grèves intensives mais refusait de négocier, s'arc-boutant sur des positions maximalistes, pour finir par accepter les conclusions des processus de décision. On avait vu cette méthode à l'œuvre lors de la négociation du chapitre 5 du budget pluriannuel par le Conseil européen : ces syndicats avaient lancé une grève le 8 novembre 2012, sans aucune coordination avec les autres syndicats, pour ensuite se féliciter avec soulagement du résultat du Conseil européen qui aggravait cependant la proposition de la Commission d'un milliard et demi d'économies supplémentaires.

- un second groupe estimant que l'adversaire étant le Conseil et que la Commission céderait toujours aux exigences des États, comptait sur le Parlement pour résister. La tactique consistait donc à ne rien faire, mis à part quelques actions de lobbying auprès des parlementaires de la commission JURI, et à refuser toute action de grève au Parlement⁶. A l'issue des négociations, certains de ces syndicats envoyèrent même un tract pour féliciter le Parlement d'avoir tenu bon.

- un syndicat catégoriel représentant essentiellement des administrateurs post-2004 fit un lobbying intensif auprès des

⁶ Il n'y eu en effet aucune grève au Parlement. Ni aucun dialogue social, car l'organe compétent (Comité Intersyndical) n'a jamais été convoqué pour négocier la réforme du Statut. Un employé du PE écrit : « Un syndicat qui raisonne ainsi pour justifier l'inaction dans laquelle il a plongé le personnel qu'il est censé défendre n'a de syndicat que le nom. Un syndicat pour lequel le combat revient à limiter les dégâts, à éviter le pire, à se résigner pour finalement se contenter d'un résultat qu'il considère comme moins pire que prévu trahit sa mission, dont il a dû perdre et le sens et l'objectif depuis un certain temps déjà. »

gouvernements et de leurs représentants permanents, pour demander qu'une partie des économies faites sur le dos de la fonction publique soit affectée à l'élimination des inégalités entre fonctionnaires recrutés avant et après la réforme de 2004. Mais personne, ni au Conseil ni au Parlement, ne voulait remettre en cause les effets de la réforme de 2004, bien au contraire, et les États ne voulaient évidemment pas faire de cadeaux, quels qu'ils soient, aux fonctionnaires européens. D'autant plus que les injustices entre pré- et post- 2004 s'élimineraient d'elles-mêmes par les départs en retraite des premiers.

- enfin, un dernier groupe cherchait une voie pragmatique dans un contexte politique hostile. Ce groupe cherchait à construire une position de force par des actions de grève ou des manifestations tout en essayant de négocier pour faire retirer des projets de texte les dispositions les plus exorbitantes. En partie, cette position a payé, quoique marginalement, malgré la faible mobilisation du personnel à la Commission (voir ci-après).

Cette diversité des positions syndicales a constitué une grande faiblesse car leur front commun n'était finalement pas une menace pour les employeurs ni pour les États. Pour être juste, il faut dire qu'en définitive les syndicats représentaient ainsi assez bien le personnel, divisé également, qui n'a pris conscience des dimensions de la menace sur ses conditions de travail que très tardivement et qui faisait plutôt le gros dos, en espérant que les choses se tasseraient d'elles-mêmes.

Le personnel des institutions, formé de cols blancs, n'avait pas de tradition syndicale forte. Les plus âgés, qui avaient connus les luttes du passé et qui provenaient des pays du noyau historique de la Communauté européenne (avec leur culture syndicale ouvrière) n'aspiraient plus qu'à partir en retraite, si possible avant la mise en œuvre du nouveau statut. Les personnes embauchées plus récemment, avec leur carrière encore à faire, craignaient les répercussions négatives de leur implication dans les actions de grève. De plus, beaucoup intériorisaient les discours sur l'illégitimité de leurs privilèges en période de crise⁷.

Le Conseil répondit aux syndicats en acceptant la réunion de la Commission de Concertation⁸, dont le Parlement s'était retiré en arguant des effets du traité de Lisbonne qui soumettait la révision

⁷ Pendant cette période, les journaux rapportaient les effets de l'effondrement de l'économie grecque, chypriote et des autres pays soumis à des plans d'austérité drastiques.

⁸ Instance de consultation du Conseil avec les syndicats représentatifs, à laquelle la Commission et les autres institutions européennes sont invitées en tant qu'observateurs.

du Statut à la procédure législative ordinaire. Le Parlement affirmait dans une lettre du 4 mars 2013 avoir son propre mécanisme de consultation et citait en exemple une Assemblée générale du personnel du Parlement au cours de laquelle la Présidente de la commission JURI fit le point sur l'état du dossier.

Cette lettre ainsi que la réunion de la Commission de Concertation permirent de mettre en lumière une divergence fondamentale d'opinion concernant la définition du mot *concertation*.

Durant toute cette phase, l'employeur et les différents acteurs institutionnels jugèrent qu'en informant les syndicats, ils remplissaient leurs obligations de concertation.

Un autre argument fut utilisé par les institutions : au niveau national, lors d'une procédure législative, le législateur est souverain et n'est soumis à aucune obligation de concertation. Il doit en être de même au niveau européen. Cet argument fut présenté par Mme Roth-Berendt avec sa brutalité coutumière lors d'une réunion au Parlement (voir plus bas) en disant qu'aucune force au monde ne pouvait la contraindre à s'asseoir autour de cette table et qu'elle ne le faisait qu'en raison de la bonté de son cœur.

Cet argument est cependant assez faible. D'une part, le trilogue ne fait pas partie de la procédure législative décrite par les traités, d'autre part, même les parlements nationaux, lors du passage des textes en commission, procèdent à des auditions ou à des consultations des parties intéressées.

Les syndicats, eux, étaient de l'opinion qu'une concertation est une consultation permettant aux syndicats de soumettre utilement un avis, au sens du deuxième paragraphe de l'article 10 du Statut en vigueur et au sens de l'article 27 de la Charte des droits fondamentaux. Cette consultation de bonne foi doit rendre possible une influence sur le contenu du texte finalement adopté.

Or, lors de cette réunion de concertation, aucun document ne fut communiqué aux syndicats. Le Secrétaire général du Conseil se contenta d'un résumé oral du contenu du projet de mandat, ajoutant assez cyniquement que ce qu'il disait aurait pu constituer un choc pour ses auditeurs, si ceux-ci n'avaient eu connaissance par la bande de quelques documents de travail.

Les syndicats avaient mandatés deux orateurs pour dire tout le mal qu'ils pensaient à la fois du fonds et la forme. Ils appelèrent à ce que la négociation se poursuive tout au long du trilogue, dans le cadre de cette Commission de Concertation. Mais le Conseil rejeta

cette demande, en disant que les appels à la grève ruinaient tout dialogue.

Le service juridique du Conseil, saisi du projet de mandat, rendit un avis confidentiel le 6 mai, tout à fait négatif, avertissant les États que ce texte risquait de ne pas survivre à un examen par la Cour de Justice. Il rappela les quatre principes que le texte semblait méconnaître dans certaines de ses dispositions : respect des droits acquis, confiance légitime, proportionnalité et égalité de traitement. Cet avis fit l'effet d'une bombe, mais il ne découragea cependant pas les États.

Le 7 mai, les Présidents du Conseil, du Parlement et de la Commission se rencontrèrent pour trouver un accord politique sur le budget pluriannuel. Ils en profitèrent pour rappeler que le Conseil européen des 7 et 8 février 2013⁹ avait conclu un accord sur le chapitre 5 et qu'il n'était pas question de le rouvrir.

Les syndicats étaient sur la même ligne : ils répétaient que le Conseil européen de février avait décidé d'un montant d'économies de 2,5 milliards d'euro pour ce chapitre 5, sur la période 2014-20, et qu'il n'était pas question de dépasser ce mandat.

Ces arguments n'impressionnèrent pas les États. D'une part, ils considéraient les économies décidées sur le budget pluriannuel comme un minimum et se réservaient de décider dans les budgets annuels d'économies plus fortes¹⁰. D'autre part, certaines adaptations du Statut ne produiraient d'effets sensibles qu'après 2020, date à partir de laquelle ils considéraient avoir champ libre pour des économies additionnelles.

En d'autres termes, le Conseil ne se considérait pas lié par des considérations ni juridiques ni politiques¹¹. Le 8 mai, le Coreper adopta le projet de mandat et annonça que la première réunion aurait lieu de 13 mai.

La période de trilogue

Avant le début du trilogue, chacun montra sa résolution. Le négociateur de la Commission, le Vice-président Maroš Šefčovič, écrivit au personnel : « Ma participation à ce trilogue se fera sur la

⁹ Après plusieurs mois de crise, ce Conseil européen avait finalement trouvé un accord sur un budget pluriannuel en baisse sensible (-3.4%).

¹⁰ Ce qui contredit la fonction du budget pluriannuel, conçu pour permettre à la Commission d'engager des projets sur toute la période.

¹¹ L'avocat du Conseil, lors d'une audience (juillet 2013) de la Cour de Justice concernant l'adaptation salariale 2011, plaida qu'au-delà des obligations créées par les textes, le Conseil devait jouir de la capacité d'apprécier chaque mesure en raison de son opportunité, argument qui détruit toute sécurité juridique.

base de la proposition de la Commission de décembre 2011. Il est important de souligner que la proposition de la Commission reste inchangée et demeure la base pour les négociations. »

Le négociateur du Conseil, l'ambassadeur irlandais Rory Montgomery était dans une situation plus délicate. On lui avait donné un mandat impératif¹², mais jugé illégal par son propre service juridique et inacceptable par les deux autres institutions. Maroš Šefčovič écrivait : « L'effet cumulatif de ces mesures est tout simplement incompatible avec les besoins des institutions. Pour ces raisons, la Commission a clairement fait savoir au COREPER que la position du Conseil n'est pas acceptable pour la Commission, et je crois qu'elle ne sera pas acceptable non plus pour le Parlement européen. »

Le service juridique du Parlement émit un avis confidentiel allant dans le même sens que celui du Conseil, et même encore plus violent en considérant que le Conseil méconnaissait certains principes fondamentaux de la loi européenne à une échelle sans précédent.

Les syndicats, eux, ne siégeaient pas au trilogue. La Commission organisa avant et après chaque session de trilogue (sauf les derniers, voir plus loin) des réunions d'information. Un Directeur des Ressources Humaines faisait le point sur l'état d'avancement du dossier mais se gardait bien de distribuer aucun papier, empêchant ainsi les syndicats de réagir en étant pleinement informés. Plus tard, la Commission prétendit avoir ainsi respecté son obligation de concertation, mais il ne s'agissait que d'exercices d'information, incomplets et imprécis au demeurant.

Les syndicats appelèrent à plusieurs journées de grève, à des assemblées générales, à des manifestations. Le personnel suivit, parfois mollement, parfois de façon plus résolue. Un syndicat fit un effort d'information et de transparence remarquable via son site web¹³.

Le front commun, au départ assez efficace, se lézarda doucement, au fur et à mesure du processus de négociation, miné par les contradictions entre les syndicats (voir plus haut).

Dès l'abord, durant le trilogue, les positions des uns et des autres bougèrent. La Commission accepta d'emblée de discuter des

¹² Beaucoup de membres du Coreper considérèrent que le contenu du mandat est ce qui doit être adopté en fin de parcours, et qu'il ne s'agit pas d'une simple base de négociation susceptible de modification pendant la négociation.

¹³ Auquel le présent texte fait certains renvois.

carrières des administrateurs, sujet qui n'était pas dans sa proposition. Le président du Coreper informa ses membres le 24 mai qu'il serait impossible que la négociation aboutisse à un compromis proche de la position du Conseil, communication qui ne suscita aucune réaction, du moins en séance. En d'autres termes, le mandat du groupe Statut fut écarté, au moins pour ses propositions les plus radicales. La méthode d'adaptation des salaires fut confiée à un groupe technique qui avança rapidement et qui déboucha sur un texte finalement plus proche de la position de la Commission que de celle du Conseil.

Le groupe Statut, lui, continua ses travaux sur le régime des allocations¹⁴, mais son document fut remis trop tard (en juin) pour réellement peser dans le processus.

Par des contacts informels, certains syndicats réussirent à faire bouger certains textes, mais de façon extrêmement limitée¹⁵.

La phase de trilogue devait se terminer en juin. Au fur et à mesure des semaines qui passaient, les syndicats constatèrent que la négociation arrivait à des conclusions qui aggravaient sensiblement la proposition de la Commission¹⁶. Or, la Commission avait toujours réservé la possibilité de retirer son texte en cas de dénaturation. Ils demandèrent donc à la Commission ce qu'elle comptait faire. Ils reçurent une réponse orale, qui évitait de répondre sur le fonds en se basant sur des éléments de procédure¹⁷. Ils comprirent assez vite que jamais la Commission n'userait de cette possibilité, quelle que soit la conclusion des travaux.

Dans la troisième semaine de juin, les choses se tendirent : le trilogue concernant le budget pluriannuel et celui concernant le statut firent l'objet de d'âpres discussions, le Conseil et le Parlement menaçant de tout faire capoter. Mais un échec des négociations sur le budget aurait ouvert de telles incertitudes, y

¹⁴ Il proposa de rendre dégressives dans le temps les primes d'expatriation et l'indemnité de résidence et de rogner d'autres primes, comme l'allocation de foyer.

¹⁵ Par exemple, en faisant introduire une clause de « récupération » dans la méthode d'adaptation, qui limitait les pertes de pouvoir d'achat en cas de crise économique. D'autres points purent faire l'objet d'une telle influence, comme des taux de promotions aménagés, les concours internes pour les contractuels, etc...

¹⁶ Voir le détail du déroulement du trilogue : <http://u4unity.eu/sta12i.htm>

¹⁷ La Commission maintient la possibilité de retrait de sa proposition en cas de dénaturation, mais considère que sa mise en œuvre ne peut se justifier que sur un texte effectivement soumis à procédure législative, à partir d'une appréciation politique qui le jugerait inacceptable. Par contre, un mandat de négociation, même jugé illégal par les services juridiques des deux co-législateurs, n'est qu'une intention et ne suffit pas pour justifier un retrait.

compris sur les fonds européens d'aide aux États, que chacun fit un effort. Le 25 juin, un accord politique intervint, sur le budget et sur le statut.

Pendant cette période de tension, cependant, l'ensemble des institutions organisa un embargo des informations vers les syndicats. Ceux-ci cessèrent d'être informés pendant cette brève période. Les syndicats demandèrent une nouvelle réunion de la Commission de Concertation qui se déroula le 20 juin de façon caricaturale. En effet, les représentants du Conseil firent des déclarations si générales et si vagues que les syndicats n'apprirent rien de nouveau et bien sûr, aucun document ne leur fut remis. Cette réunion fut suivie d'une réunion avec le VP Sefcovic, qui fut également très flou, sauf sur un point : il s'offusqua du peu de reconnaissance des syndicats pour ses efforts pour sauvegarder la fonction publique européenne, qui avaient évité le pire.

L'accord politique

Cet accord contenait des dispositions nouvelles par rapport à la proposition¹⁸ de la Commission :

- Âge de départ à la retraite porté à 66 ans avec un taux d'accumulation réduit à 1,8% ce qui assure que partir en retraite avec une pension pleine sera *de facto* impossible, compte-tenu de l'âge moyen d'entrée en service.
- Prélèvement de solidarité de 6%, porté à 7% à partir du grade AD12/2.
- Méthode d'adaptation des salaires avec des clauses assez complexes de modération et d'exception, mais d'application automatique, avec gel de l'ajustement en 2013 et 2014.
- Limitation du flexitime selon les grades.
- Modification des indemnités de voyage annuel et du délai de route.
- Blocage des carrières des administrateurs au grade AD12.
- Possibilité de mettre d'office des fonctionnaires en congé dans l'intérêt du service s'ils leur restent cinq ans ou moins avant l'âge de départ en pension.
- Licenciement automatique de fonctionnaires ayant cinq rapports insuffisants.
- Conditions plus sévères pour l'accès des agents contractuels aux concours de titularisation.
- Dispositions pour la gestion du personnel des Agences.
- Modification du régime de congé pour le personnel en délégation.

¹⁸ Voir les autres dispositions nouvelles du texte proposé par la Commission dans le texte publié dans le Graspé n°21.

A partir de cet accord, le processus fut mené au pas de charge, afin d'éviter toute remise en cause de cet accord politique. Le Parlement vota le texte en commission, le 27 juin. Les 27 et 28 juin, un Conseil européen entérina l'accord sur le budget et sur le Statut. Le 28 juin, le Coreper adopta le compromis à la majorité qualifiée, quoique plusieurs représentants permanents, dans les couloirs, regrettèrent une « occasion manquée » pour une réforme vraiment significative de la fonction publique européenne.

Les syndicats, ou du moins certains d'entre eux, tentèrent un baroud d'honneur. Ils demandèrent à la Commission d'être reçus avant l'adoption du texte final de la proposition, demande qui resta ignorée. Ils furent reçus le 26 juin par le Président du PE et la Présidente de la Commission JURI. Le Président Schulz commença par adresser des mots gentils en faveur d'une fonction publique européenne de qualité mais après que les syndicats eurent communiqué leurs doléances de façon courtoise et modérée, il se fâcha et regretta que les syndicats n'apprécient pas suffisamment les efforts du Parlement pour éviter le pire et affirma qu'ils avaient tort de se plaindre car le texte final aurait pu être bien plus mauvais¹⁹. Cet argument était maladroit, on peut toujours imaginer une situation pire, mais il est vrai que le Parlement avait résisté face aux États, à la fois sur le budget pluriannuel et sur le Statut, chose que la Commission s'était bien gardée de faire²⁰. Le compromis auquel le trilogue avait abouti, tout insatisfaisant qu'il soit pour les syndicats, représentait bien à ce moment tout ce que le Parlement avait pu sauvegarder.

Le discours du Président Schulz était clairement une fin de non-recevoir de la part du Parlement. Cependant, le personnel des délégations (les ambassades de l'UE) entamèrent une bronca. En effet, la diminution de leurs droits à congé, introduite à la dernière minute, était comme un coup de tonnerre dans un ciel bleu. L'explication officielle était que ces droits à congés dataient du temps des colonies et des bateaux à vapeur et qu'il n'y avait désormais plus de raisons pour que des fonctionnaires postés à Washington jouissent de congés supplémentaires par rapport à ceux postés à Luxembourg ou Helsinki. Mais la mesure ne touchait pas que les postes à Washington ou dans des pays aux standards de vie occidentaux. Elle réduisait de 40% les droits à congés de tous les lieux d'affectation, y compris ceux où les agents de l'UE risquent

¹⁹ Dans le couloir, un syndicaliste remarqua amèrement que « dans cette démocratie post-moderne, les dirigeants ne se contentaient plus de la passivité de leurs administrés quand on leur tapait sur la tête, mais voulaient leur reconnaissance enthousiaste. »

²⁰ Les experts de la Commission avaient assisté le groupe Statut et le Coreper dans la rédaction de leur mandat de négociation. Ils assistèrent le trilogue pour formuler les modifications souhaitées.

leur vie. Les syndicats écrivirent, interpellèrent la Commission et le Parlement, mais ne purent infléchir le processus.

Le 2 juillet, la Commission adopta officiellement l'accord politique (mais non le nouveau texte lui-même, sur le plan formel), sans discussion. Le 3 juillet, le Parlement vota en première lecture le texte issu de l'accord politique, alors même que les traductions n'avaient pas eu le temps d'être préparées et encore moins vérifiées par les juristes-linguistes.

La Commission découvrit cependant que le Comité du Statut n'avait pas été convoqué. Il s'agit de l'organe de concertation qui, en droit, doit être consulté avant toute modification du Statut. Embarrassée, elle convoqua ce Comité pour le 17 juillet 2013 mais en prenant soin de dire que sa proposition n'ayant pas été modifiée de façon substantielle dans le cadre de la procédure législative ordinaire, l'obligation de consulter le Comité du Statut ne trouvait pas à s'appliquer à ce stade de la procédure. Cette clause de style était censée protéger la Commission contre tout recours en annulation basé sur le défaut de consultation. Bien entendu, les syndicats protestèrent contre cette interprétation.

Conclusion

A l'heure où nous bouclons ce numéro, le Conseil n'a pas encore voté le texte, le retard étant imputable aux nécessités d'une traduction dans toutes les langues de l'UE. Le vote du Conseil est prévu dans la deuxième semaine d'octobre. De son côté, la Commission prépare activement les textes pour les dispositions générales d'exécution (DGE ou textes d'application), pour une entrée en vigueur début janvier 2014.

Alors que le processus législatif n'est pas encore bouclé, quelle conclusion tirer de cette révision du statut ?

La Commission estime que ce compromis est le meilleur possible, compte-tenu du contexte politique et économique. Après avoir tenté de découpler Statut et Budget, le Commissaire en charge du dossier se félicite que le regroupement de ces deux sujets en un seul paquet politique ait pu faire aboutir à un compromis qui n'était pas gagné d'avance. Il met d'ailleurs en garde les syndicats contre toute tentation d'une contestation du nouveau statut devant la justice, disant qu'une renégociation pourrait aboutir à bien pire.

Les syndicats, eux, sont ulcérés. Ils regrettent amèrement l'effondrement du dialogue social. Ils pensent que la Commission et les deux co-législateurs sont toujours passés en force, ne faisant que quelques concessions à des formalités de concertation, sans

jamais les prendre au sérieux. Le pire selon eux est que la Commission étend cette méthode à la négociation des DGE et de bien d'autres textes²¹, à chaque fois en arguant de l'urgence ; la négation de leur rôle devient systématique.

Sur le fond, les syndicats sont bien conscients que le personnel paye la crise économique, pâtit de la mauvaise image de marque des fonctionnaires européens et surtout est le bouc émissaire de l'eurosepticisme qui gagne jusqu'aux gouvernements. Ils regrettent que la Commission ait mis en chantier cette réforme du Statut à un si mauvais moment²², mais la Commission estime qu'elle n'était pas politiquement en mesure de résister aux attentes des États.

Le personnel, lui, est partagé entre lâche soulagement, dégoût et indifférence. Lâche soulagement de ceux qui vont pouvoir éviter le pire en partant bientôt à la retraite. Dégoût de ceux qui voient les conditions de travail empirer alors même que l'intérêt de leur travail diminue puisque la Commission renforce sa bureaucratization et s'éloigne de l'efficacité opérationnelle dans bien des domaines. Indifférence de ceux qui s'estiment heureux d'avoir un travail à des conditions qui, somme toute, ne sont pas trop mauvaises quand on regarde ce qui se passe chez certains Etats membres.

En définitive, il faut noter la conjonction de quatre phénomènes :

- l'adhésion des peuples à la construction européenne diminue
- les gouvernements privilégient la coopération intergouvernementale à la méthode communautaire, malgré le peu d'efficacité de cette stratégie
- la Commission n'utilise plus vraiment ses prérogatives – notamment son droit d'initiative – pour faire avancer la cause européenne et se voit de plus en plus comme un Secrétariat du Conseil
- la fonction publique européenne en perdant son sens perd aussi sa légitimité et donc prête le flanc à toutes les remises en cause.

²¹ Certains textes ou certaines mesures passent désormais sans aucune négociation ni même information préalable. D'autres textes sont négociés tambour battant, sans diffusion préalable des documents de travail. Certains syndicats ayant demandé que des délais minimum soient respectés entre la communication d'un document, souvent long et ardu, et la séance de concertation ont reçu une réponse négative, sous prétexte que tous les textes sont préparés dans l'urgence.

²² Quoique certains d'entre eux aient d'abord bien accueilli la révision du statut dans l'espoir d'apporter des corrections au statut de 2004. Espoir qui s'est révélé vain.

Cette réforme du Statut n'est donc qu'un symptôme, tout comme la baisse du budget pluriannuel. Symptôme d'une Europe qui doute d'elle-même et qui laisse faire les forces de la fragmentation. Symptôme d'une société qui ne se voit plus vraiment d'avenir.

Annexe

Définition de certains organes mentionnés dans ce texte.

Conseil européen : Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement sans rôle législatif, présidé par un Président permanent (H. Van Rompuy). Il définit les orientations générales et les priorités politiques de l'UE. En pratique, ce Conseil prend des décisions parfois détaillées qui sont des instructions pour les autres organes de l'UE, notamment dans le domaine intergouvernemental.

Conseil de l'Union Européenne (dit « le Conseil ») : instance ayant un rôle législatif (c'est celui des deux législateurs qui représente les Etats) et exécutif (il prend des décisions dans divers domaines, notamment la politique économique, la politique étrangère et de sécurité et les affaires de justice). La présidence tournante change tous les 6 mois, à l'époque relatée par ce texte, l'Irlande présidait de janvier à juin 2013 et la Lituanie de juillet à décembre 2013).

CoRePer : L'un des groupes de travail du Conseil (art. 240 TFUE): Comité des représentants permanents (chaque Etat de l'UE dispose d'une représentation permanente auprès de l'UE), composé des ambassadeurs des États membres auprès de l'Union européenne, qui veille à la cohérence des travaux et prépare les questions technico-politiques, pour décision par le Conseil. Son rôle est primordial dans le processus de décision du Conseil. Il se réunit en deux formations :

Coreper I (questions techniques), au niveau des représentants permanents adjoints,

Coreper II (questions politiques, commerciales, économiques ou institutionnelles), au niveau des représentants permanents (ambassadeurs).

Groupe Statut : l'un des groupes de travail du Conseil (Affaires générales), composé de délégués des États membres, chargé de suivre les questions relatives au statut du personnel de l'UE, qui régit les conditions de travail des fonctionnaires et agents de l'Union.

Parlement européen : co-législateur, représentant les citoyens de l'UE. Le Parlement dispose de commissions qui préparent les décisions prises en séance plénière. La commission « Affaires juridiques » (JURI) est celle qui a géré le dossier « Statut » quoique d'autres commissions aient été consultées.

Commission européenne (dite « la Commission »): Instance exécutive de l'UE, ayant le monopole de l'initiative législative dans la plupart des cas. Employeur principal des fonctionnaires et agents de l'UE (60% du personnel total de l'UE). La Commission dispose d'Agences exécutives ou réglementaires ayant leur propre personnel, cependant soumis au Statut ou au Régime applicable aux autres agents.

Comité du Statut : l'un des comités créés par le Statut (art.10). Le comité est consulté par la Commission sur toute proposition de révision du statut. Il est composé en nombre égal des représentants des institutions de l'Union et des représentants de leurs comités du personnel.

Envoyez vos réactions et contributions à : courrierlecteur@graspe.eu

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

Les premières initiatives citoyennes européennes

Par Paolo Ponzano (Senior Fellow auprès de l'Institut Universitaire Européen).

L'initiative citoyenne instaurée par l'art. 11 du Traité de Lisbonne est entrée en vigueur le 1er Avril 2012. Cet outil de démocratie participative permet dorénavant à un million de citoyens européens, pourvu qu'ils soient ressortissants d'au moins sept États membres de l'Union, de demander à la Commission européenne la présentation d'une proposition de loi européenne dans le cadre des compétences législatives conférées à l'Union européenne par le même Traité. Il s'agit d'une innovation importante introduite par le Traité de Lisbonne dans le chef de l'Union européenne – même si elle présente les limites indiquées ci-dessous – puisque seulement douze parmi les vingt-sept États membres reconnaissent à un nombre significatif de leurs citoyens le droit de soumettre une proposition de loi à l'attention de leur Parlement national.

L'on pourrait donc en déduire que l'Union européenne va plus loin que ses propres États membres en matière de participation directe des citoyens au processus législatif. Il existe cependant une différence importante entre le « droit d'initiative » reconnu par le Traité de Lisbonne aux citoyens européens et celui en vigueur au niveau national dans les douze États membres précités. Dans la plupart des États membres, le droit d'initiative législative des citoyens permet à ces derniers de soumettre directement une proposition de loi au législateur, à savoir le Parlement national. Dans le cas de l'Union européenne, les citoyens pourront demander à la Commission européenne – qui dispose en vertu des Traités européens du droit quasi-exclusif d'initiative législative – de présenter une proposition de loi, mais ils n'auront pas la garantie que la Commission donne une suite favorable à leur demande et que donc le législateur européen (c'est à dire le Parlement européen et/ou le Conseil des Ministres européen) soit effectivement appelé à examiner une proposition de loi requise par les citoyens.

La raison de cette différence réside dans la particularité du système institutionnel de l'Union européenne. Alors que dans les États membres aussi bien l'organe législatif (Parlement) que l'organe exécutif (gouvernement) ont le pouvoir de présenter des propositions de loi (qui résultent donc d'origine parlementaire ou gouvernementale selon les cas), dans l'Union européenne uniquement la Commission européenne dispose du droit de présenter des propositions de loi. Les seules exceptions à ce principe concernent la politique extérieure et de sécurité, où le droit d'initiative revient

aux États membres et au Haut Représentant (mais dans ce domaine il s'agit presque exclusivement d'actes exécutifs et non législatifs) et, surtout, les affaires judiciaires et intérieurs, où la Commission européenne partage le droit d'initiative législative avec un quart des États membres (mais non pas avec le législateur européen). Sans approfondir les raisons à la base de cette particularité, il suffit de rappeler que, dans le système institutionnel de l'Union européenne, ni le Parlement européen ni le Conseil des Ministres ne peuvent présenter directement une proposition de loi. Toutefois, aussi bien le Parlement européen que le Conseil des Ministres peuvent demander à la Commission européenne de présenter une proposition législative (au titre des articles 225 et 241 TFUE). La Commission est libre de donner une suite favorable à une telle demande ou de la refuser. En cas de refus de la demande, la Commission en communique les raisons au législateur.

Ce rappel du système institutionnel de l'Union explique pourquoi le Traité de Lisbonne pouvait difficilement reconnaître un véritable droit d'initiative législative directe aux citoyens européens, de même que obliger la Commission à donner forcément une suite favorable à la demande d'un million de citoyens européens. Autrement dit, le Traité de Lisbonne octroie à un million de citoyens européens le même droit dont disposent aussi bien le Parlement européen que le Conseil des Ministres européen, à savoir celui de demander à la Commission européenne la présentation d'une proposition de loi (sans la garantie juridique que la Commission donne une réponse favorable à une telle demande). Au-delà de l'obstacle juridique et institutionnel déjà rappelé (c'est à dire le droit d'initiative quasi exclusif de la Commission), il y a une autre raison pratique de bonne « gouvernance » pour laquelle ce serait difficile de confier à un million de citoyens la présentation directe d'une proposition de loi européenne. L'on sait que depuis 2001 (date de présentation du Livre blanc de la Commission européenne sur la « gouvernance européenne »), l'élaboration d'une proposition de loi européenne est soumise à un processus administratif plus détaillé et compliqué. En effet, la Commission européenne s'est engagée de manière autonome à consulter toutes les parties concernées par une réglementation européenne et à attendre leur réaction pendant une période minimale de huit semaines (que la Commission a décidé récemment d'augmenter à douze) avant d'approuver sa proposition de loi. En outre, la Commission s'est aussi engagée à analyser l'impact économique, social et environnemental d'une proposition législative avant de décider de son éventuelle adoption. Ces engagements autonomes de la Commission (même si reconnus et consacrés en partie par le Traité de Lisbonne) s'ajoutent aux obligations déjà prévues par les Traités européens à charge de la Commission d'évaluer les coûts d'une réglementation européenne par rapport à ses bénéfices

potentiels ainsi que le respect du principe de subsidiarité (c'est à dire, en bref, la vérification de la valeur ajoutée d'une loi européenne par rapport à ce que les États membres pourraient faire au plan national pour résoudre le même problème).

Il semble évident qu'un million de citoyens européens, même si assistés par un Comité promoteur d'une proposition de loi européenne, ne seraient en mesure de procéder de manière efficace ni à la consultation des parties concernées ni aux analyses d'impact et autres évaluations requises par les Traités et par les engagements assumés par la Commission européenne avant de présenter une initiative législative. Toutefois, il serait erroné de sous-évaluer le droit d'initiative des citoyens européens ou de l'assimiler à un simple droit de pétition (tel que le Traité le prévoit pour chaque citoyen à l'égard du Parlement européen) en raison de son caractère non obligatoire pour la Commission européenne. Ainsi que nous le verrons successivement au point 3 de cet article, il est fort probable que la Commission européenne donnerait une réponse positive à la plupart des demandes des citoyens européens qui se situeraient dans le cadre des compétences de l'Union européenne, qui ne seraient pas contraires aux valeurs de l'Union et qui répondraient à l'intérêt général de l'Union elle-même.

Le règlement d'application de l'initiative citoyenne.

La proposition de la Commission européenne.

Le droit d'initiative législative des citoyens européens introduit par le Traité de Lisbonne n'est pas, comme disent les juristes, « self-executing ». Il a fallu adopter, sur la base du Traité, un règlement d'application qui définit les conditions et procédures nécessaires afin que un million de citoyens européens puissent demander à la Commission la présentation d'un projet de loi européenne et obtenir une réponse motivée dans un délai précis. La Commission européenne, après avoir publié un Livre vert en Novembre 2009 et procédé à la consultation publique d'environ 300 associations, Institutions européennes et experts en la matière, avait présenté en Mars 2010 sa proposition au législateur européen. Cette proposition visait à définir les dispositions essentielles pour la mise en vigueur rapide du nouvel instrument, à savoir :

- a) le nombre minimum d'États dont les citoyens devaient être ressortissants (un tiers des 27 États membres selon la Commission);
- b) le nombre minimum de signatures pour chaque État membre (que la Commission proposait de fixer de manière dégressivement

proportionnelle à la population de chaque État afin de réduire le seuil minimum requis pour les États plus peuplés et d'augmenter le seuil pour les États moins peuplés : par exemple, les signatures en Allemagne devraient être au moins 76.000 et non pas 164.000, en France 54.000 au lieu de 126.000, tandis que au Luxembourg les signatures devraient être au moins 4.500 au lieu de 950, en Slovénie 5.250 au lieu de 4.000, etc...);

c) l'âge minimal requis pour participer à l'initiative législative (18 ans, comme pour les élections au Parlement européen);

d) le contrôle de la recevabilité de l'initiative citoyenne (que la Commission proposait d'effectuer au moment où les signatures auraient atteint le chiffre de 300.000 aux fins d'éviter de nombreuses décisions sur des initiatives n'ayant pas des chances de succès);

e) les exigences en matière de recueil, vérification et validation des signatures (que la Commission proposait de confier, pour l'essentiel, aux États membres concernés);

f) les délais pour le recueil des signatures (une année) et pour la décision de la Commission sur la demande des citoyens (sept mois);

g) les exigences à respecter de la part des organisateurs, notamment en ce qui concerne la transparence et les financements. Alors que certaines dispositions proposées par la Commission n'ont pas suscité des critiques, d'autres ont été contestées aussi bien par les organisations concernées que par le législateur européen (surtout par le Parlement européen) car elles ont été jugées pénalisantes pour la présentation des initiatives citoyennes ou, en tout cas, non suffisamment aptes à faciliter l'exercice de telles initiatives dans la perspective d'un processus de participation dynamique et transnational. A titre d'exemple, l'exigence de recueillir 300.000 signatures avant que la Commission se prononce sur la recevabilité de l'initiative a été jugée à la fois injustifiée et pénalisante pour les signataires de celle-ci. Le Conseil des ministres européen avait déjà réduit à 100.000 le nombre des signatures mais, comme l'on verra ci-dessous, cette solution aussi n'a pas reçu l'accord du Parlement européen.

Le règlement adopté par le législateur européen.

Le législateur européen (Parlement européen et Conseil) a adopté le 14 Février 2011 le règlement d'application de l'initiative citoyenne (règlement n. 211/2011). Celui-ci est entré en vigueur le 1er Avril 2012 après que les États membres ont adopté les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre pratique du règlement. L'accord du législateur européen a été atteint en première lecture sur le texte proposé par le Parlement européen conformément à la procédure législative ordinaire. Le Parlement européen a obtenu l'insertion dans le règlement de nouvelles dispositions visant à faciliter

l'exercice de l'initiative législative de la part des citoyens et à stimuler un débat transnational sur leurs demandes. En outre, le règlement d'application impose des nouvelles charges administratives à la Commission européenne et ouvre au Parlement européen des nouvelles possibilités d'intervention au cours de la procédure.

Voici les principales modifications apportées à la proposition de la Commission :

a) l'introduction d'un Comité promoteur transnational. Le règlement prévoit que les promoteurs de l'initiative forment un Comité de citoyens composé d'au moins sept personnes résidents dans sept différents États membres. Cette disposition vise à garantir un débat et une représentation transnationaux avant la collecte d'un million de signatures. Il reviendra au Comité promoteur de désigner la personne de contact avec les Institutions européennes et de satisfaire les critères d'éligibilité et de transparence requis par le règlement.

b) l'enregistrement de l'initiative. Il reviendra au Comité promoteur de fournir à la Commission les informations requises pour l'enregistrement de l'initiative, y compris celles relatives au financement. Dans un délai de deux mois à compter de la requête du Comité, la Commission devra enregistrer l'initiative pourvu que celle-ci ne se situe pas manifestement en dehors de ses compétences, ne soit pas manifestement abusive, frivole ou vexatoire ni manifestement contraire aux valeurs de l'Union européenne. L'insertion de l'adverbe « manifestement » vise à éviter que la Commission ne refuse d'emblée l'enregistrement d'initiatives douteuses du point de vue de la base juridique existante dans les Traités ou de leur incompatibilité éventuelle avec la Charte des droits fondamentaux. Cette appréciation pourra être faite par la Commission, après la collecte des signatures, au moment de sa décision sur le fond de l'initiative proposée mais non pas au moment de son enregistrement. En d'autres mots, la Commission disposera d'un pouvoir de contrôle sur l'admissibilité juridique de l'initiative avant la collecte des signatures (afin d'éviter la frustration découlant d'un refus juridique de l'initiative au cours même de la collecte, voire à la fin de celle-ci). Dans les cas manifestes d'inéligibilité sur la base des critères précités, la Commission pourra refuser l'enregistrement de l'initiative en motivant sa décision et en permettant au Comité promoteur d'engager un éventuel recours contre sa décision devant la Cour européenne de Justice ou le médiateur européen.

c) la collecte des signatures. Les signatures des citoyens et les déclarations de soutien prévues par le règlement devront être collectées suivant un modèle commun soit sur support papier, soit de manière électronique. La période de collecte demeure fixée à

douze mois à compter de l'enregistrement de l'initiative. Les signatures devront être accompagnées des données personnelles requises par les États membres qui devront ensuite vérifier l'authenticité des signatures. L'obligation pour les signataires - proposée initialement par la Commission - de fournir leurs propres données personnelles (numéro du passeport ou de la carte d'identité) afin d'éviter les doubles signatures ou la falsification de celles-ci a été fortement contestée par les organisations de la société civile et par le Parlement européen. Ces derniers ont jugé une telle obligation injustifiée et, d'ailleurs, difficile à respecter dans les États membres qui n'imposent pas à leurs citoyens la possession d'un document d'identité. Les États membres eux-mêmes se sont partagés sur la question car quinze États ont demandé de prévoir une telle obligation alors que neuf États (dont les pays nordiques) ne l'ont pas jugée nécessaire. Finalement, l'accord est intervenu sur une clause facultative permettant aux États membres d'imposer ou non la fourniture des données personnelles pour leurs propres citoyens aux fins de la vérification des signatures. Pour ce qui concerne la collecte des signatures par voie électronique (online), les systèmes de collecte électronique devront être certifiés par les États dans lesquels ces données seront conservées. Les Comités promoteurs pourront engager la collecte online seulement après avoir obtenu la certification du système électronique de collecte dans un État membre de leur choix. A cette fin, il revient à la Commission européenne d'établir et de maintenir un « software open-source » qui dispose des caractéristiques techniques et de sécurité nécessaires.

d) le nombre minimal d'États membres et de signatures pour chaque État. Le règlement fixe à un quart des États (actuellement sept) le nombre minimal requis afin que la requête d'un million de citoyens soit valable. Il s'agit d'une solution intermédiaire entre la proposition de la Commission (un tiers des États) et la position du PE (un cinquième des États). En ce qui concerne le nombre minimal de signatures pour chaque État, le législateur a accepté la proposition de la Commission, à savoir le nombre des parlementaires européens multiplié pour 750. Par conséquent, il faut collecter au moins environ 74.000 signatures en Allemagne, 54.000 en France, etc... (voir ci-dessus).

e) la décision de la Commission sur la requête des citoyens. Le législateur européen a réduit à trois mois le délai endéans lequel la Commission européenne doit se prononcer sur la requête des citoyens et décider si elle présentera ou non une proposition de loi (ou prendre une autre initiative). En outre, le Parlement européen a obtenu que le Comité promoteur puisse présenter l'initiative des citoyens dans une audition publique organisée conjointement par la Commission et par le Parlement lui-même au siège de celui-ci. Cette audition publique contribuera non seulement à susciter un débat transnational sur l'initiative législative mais aussi à exercer

une pression politique sur la Commission afin qu'elle donne une réponse positive à la requête des citoyens.

f) la date d'application du règlement. Les États membres ont obtenu, en échange des concessions faites au Parlement européen, une période transitoire de douze mois avant que le règlement entre en application. En conséquence, la première initiative des citoyens européens a été prise en considération par la Commission à partir du 1er Avril 2012. Ce délai a permis aussi bien aux États membres qu'à la Commission de mettre en place les outils administratifs nécessaires pour la collecte et la vérification des signatures ainsi que pour la création du site web et du software prévus par le règlement. En outre, la Commission a rédigé et publié sur son site web un guide pratique de l'initiative citoyenne, dans toutes les langues officielles de l'Union, qui facilite l'exercice de l'initiative par les citoyens européens.

La mise en œuvre concrète de l'initiative citoyenne.

L'analyse synthétique de la nature juridique de l'initiative citoyenne et des principales dispositions du règlement d'application doit être complétée par un bref examen de son applicabilité pratique. A cette fin, il y a lieu de distinguer l'admissibilité juridique d'une initiative citoyenne de la réponse politique que la Commission pourra donner à une requête jugée éligible. En ce qui concerne l'admissibilité juridique, quelques exemples permettront de déterminer quelles initiatives peuvent être jugées admissibles et lesquelles ne le seraient pas. Une première liste d'initiatives admissibles pourrait comprendre des propositions de loi sur le droit d'information des citoyens (une sorte de « Freedom of Information Act » au niveau européen), sur le statut de l'Association européenne (déjà proposé par la Commission et retiré par la suite), sur le recours collectif des consommateurs européens (une « class action » au niveau européen), sur la réglementation applicable aux produits génétiquement modifiés, sur la révision de la directive relative au détachement des travailleurs ou sur la création d'un service civil européen. D'autres initiatives possibles seraient un plan de développement soutenable pour la croissance et l'emploi dans l'Union ou la création de nouvelles ressources propres pour le budget européen, telles qu'un impôt sur les transactions financières ou sur les émissions d'anhydride carbonique. Nous verrons plus loin quelles sont les premières initiatives citoyennes déjà jugées éligibles par la Commission (voir ci-dessous). En revanche, des propositions de loi certainement non-admissibles seraient celles visant à fixer un siège unique des Institutions européennes (car la compétence en la matière revient aux États membres et non pas à la Commission européenne), à harmoniser les systèmes nationaux

d'enseignement (car une telle harmonisation est interdite par le Traité), à fermer les centrales nucléaires (car le Traité Euratom vise à encourager l'utilisation de cette forme d'énergie) ou à interdire la construction de minarets (car l'Union européenne n'a pas de compétence en la matière). Le Parlement européen et la plupart des organisations de la société civile estiment que l'initiative citoyenne pourrait être utilisée aussi pour des propositions visant à modifier les dispositions des Traités. Cette thèse est contestée par la plupart des États membres, selon lesquels l'art 11 du Traité de Lisbonne ainsi que le règlement d'application se réfèrent à des propositions d'actes juridiques visant à appliquer le Traité et non pas à le modifier. Certes, l'on pourrait discuter si la création d'un instrument financier pour défendre l'Euro soit une initiative visant à appliquer ou à modifier le Traité de Lisbonne. Toutefois, cette divergence d'interprétation constitue un faux problème. Même si un million de citoyens demandaient une modification des Traités, il est fort probable que la Commission européenne ne donnerait pas suite à une telle requête se retranchant derrière l'interprétation des États qui bloqueraient une éventuelle initiative en ce sens. Dans ce cas, le Parlement européen, qui dispose en vertu du Traité de Lisbonne du même pouvoir que la Commission pour proposer une modification des Traités, pourrait prendre lui-même une initiative en ce sens. Dans le cas où l'initiative citoyenne serait jugée juridiquement admissible, quelles sont les chances que la Commission donne une réponse favorable à la requête ? Comme souligné précédemment, la Commission n'est pas juridiquement obligée de donner une réponse positive à la requête des citoyens (tout comme elle ne l'est pas pour les demandes législatives du Parlement européen et du Conseil). La Commission devra évaluer l'intérêt européen de la loi demandée et procéder aux examens prévus pour toutes ses initiatives (consultation des parties concernées, analyse de l'impact économique, social et environnemental, respect du principe de subsidiarité et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union). Par exemple, si un million de citoyens devaient demander une réduction du congé de maternité fixé par une loi européenne ou une augmentation du temps de travail hebdomadaire de 48 heures, sauf dérogations, actuellement en vigueur dans l'Union européenne, la Commission pourrait estimer à juste titre que de telles requêtes ne seraient pas conformes à l'intérêt européen. Toutefois, l'analyse de la pratique suivie par la Commission dans l'évaluation des requêtes législatives provenant des États membres, du Conseil, du Parlement européen, des partenaires sociaux et autres groupes de pression fait apparaître que la Commission donne une réponse positive à environ 95% des demandes reçues, car ses refus de présenter des propositions de loi n'ont pas dépassé les dix cas dans l'histoire de l'intégration européenne²³. Par conséquent, les cas dans lesquels la

²³ Les cas plus connus de refus législatifs de la part de la Commission

Commission refuserait de donner suite aux requêtes juridiquement admissibles des citoyens européens devraient être extrêmement réduits. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que le règlement d'application prévoit l'organisation d'une audition publique dans les locaux du Parlement européen avant que la Commission se prononce sur la requête des citoyens. En outre, le Parlement européen pourrait voter une résolution demandant à la Commission la présentation de la même proposition de loi réclamée par les citoyens. Dans ce cas, la Commission devrait motiver expressément dans un délai de trois mois son éventuel refus de donner une réponse positive à la double requête des citoyens et du Parlement européen.

Les premières initiatives citoyennes.

A la date de Janvier 2013, la Commission européenne a reçu 24 demandes d'initiatives citoyennes en vue de leur enregistrement. La Commission a jugé éligibles et, par conséquent, enregistré 16 initiatives, alors qu'elle a jugé dépourvues de base juridique et donc inéligibles les autres 8 initiatives (voir ci-dessous des exemples d'initiatives acceptées ou refusées).

a) Initiatives acceptées.

La première initiative citoyenne enregistrée par la Commission le 9 Mai 2012 a été « Fraternity 2020 » qui vise à renforcer les programmes d'échanges de jeunes au sein de l'Union (tels que Erasmus ou les jeunes volontaires européens) moyennant l'utilisation de 10% des ressources du budget européen. D'autres initiatives significatives concernent la reconnaissance de l'eau en tant que bien commun dont tout le monde doit pouvoir disposer (ce qui implique l'accès universel et une dérogation aux règles du marché intérieur), la sauvegarde du pluralisme des médias (ce qui implique des règles européennes harmonisées en matière de propriété et de transparence des moyens de communication ainsi que d'indépendance des organes de contrôle) et l'extension des droits de vote des citoyens européens dans leur pays de résidence (dans les mêmes conditions que les nationaux). Quatre initiatives concernent le domaine environnemental et une la suppression des tarifs spéciaux pour les communications internationales via GSM (roaming fees). Il y a lieu de noter que la Commission, après avoir refusé une première initiative visant à introduire un revenu

européenne sont les suivants: une proposition de maintien des « tax free shops » dans le commerce intracommunautaire; une directive concernant la liberté d'information et les mass-media ; une proposition relative à la réglementation des services publics dans l'Union européenne; une proposition relative à la sécurité des hôtels contre les incendies; un programme de nutrition au niveau européen; une réglementation européenne relative aux chiens de combat.

minimum européen par défaut de base juridique (l'art. 153 TFUE ne permettant pas une harmonisation au niveau de l'Union), a accepté une deuxième initiative en la matière visant à encourager la coopération entre les États membres en vue d'utiliser le revenu minimum en tant que moyen pour améliorer les systèmes de sécurité sociale (sur la base de l'art. 156 TFUE). Enfin, il y a lieu de citer une initiative visant à améliorer l'utilisation des ICE à l'avenir moyennant la mise en place d'une plateforme informatique pour enregistrer les initiatives et collecter les signatures.

b) initiatives récusées.

Comme indiqué ci-dessus, la Commission a jugé non-éligibles huit initiatives citoyennes à défaut de base juridique dans le Traité ou en raison de la référence à des bases juridiques qui ne permettent pas l'adoption de l'acte juridique demandé. Deux initiatives récusées concernent le droit à l'autodétermination et la reconnaissance de la souveraineté des citoyens en cas de sécession au sein d'un État membre de l'Union. Une troisième a concerné la fermeture des centrales nucléaires, jugée non-éligible car contraire aux dispositions du Traité Euratom. La quatrième ICE récusée visait l'abolition de la corrida et de l'usage de méthodes cruels sur les animaux. D'autres initiatives jugées dépourvues de base juridique dans le Traité ont concerné la création d'une Banque publique européenne ayant des finalités sociales ainsi que la traduction de l'hymne européen dans la langue espéranto. Comme déjà indiqué ci-dessus, la Commission avait récusé la première ICE sur le revenu minimum qui a été cependant jugée recevable dans une version modifiée que le Comité promoteur a présentée successivement. Il y a lieu de noter que, après de premières hésitations, la Commission a décidé de publier sur un site informatique la liste des initiatives récusées ainsi que les motivations de sa décision. Cette publicité permet non seulement au Comité promoteur de saisir, le cas échéant, la Cour de Justice ou le médiateur européen contre la décision de la Commission, mais aussi à d'autres promoteurs d'initiatives citoyennes de connaître les critères utilisés par la Commission et d'éviter ainsi la présentation d'autres initiatives qui seraient jugées à leur tour non-éligibles.

c) contraintes opérationnelles.

Les organisateurs d'initiatives citoyennes ont rencontré initialement des difficultés techniques pour utiliser le software mis au point par la Commission en vue de faciliter la création de leur propre système informatique ainsi que pour obtenir la certification de leur système informatique par l'autorité compétente d'un État membre (comme prévu expressément par le règlement d'application de l'initiative citoyenne : voir ci-dessus). Par ailleurs, la création d'un

système informatique a exigé le recours à certaines ressources financières. En vue de faciliter l'utilisation par les Comités promoteurs de ce nouvel outil de démocratie participative, la Commission s'est départie de sa traditionnelle neutralité et a décidé de mettre à la disposition des organisateurs une série de facilités pratiques. Celles-ci ont consisté dans l'hébergement sur une plateforme dans la base de données de la Commission des systèmes de collecte en ligne des signatures, dans la préparation par la Commission de tous les documents nécessaires pour obtenir la certification du système de collecte par l'autorité luxembourgeoise (les serveurs de la Commission étant installés au Luxembourg), dans l'aide fournie aux organisateurs pour toute question relative à la certification et la notification des signatures aux autorités nationales, dans l'assistance personnalisée fournie aux organisateurs, etc... En conséquence, les organisateurs peuvent utiliser le software de la Commission pour construire leur propre système de collecte en ligne des signatures et héberger leur système sur les serveurs de la Commission. A cette fin, ils doivent signer un « hosting agreement » avec les services de la Commission indiquant notamment les mesures de sécurité à mettre en œuvre en vue de la certification du système par les autorités luxembourgeoises. Dès l'obtention de la certification, les organisateurs peuvent commencer la collecte en ligne des signatures. Enfin, compte tenu des difficultés techniques intervenues initialement, la Commission a décidé de reporter au 1er Novembre 2013 la date limite pour la collecte d'un million de signatures relatives aux initiatives citoyennes déjà enregistrées. Malgré les facilités pratiques offertes par la Commission, il n'est pas certain que toutes les initiatives citoyennes jugées éligibles recueilleront dans les douze mois le million de signatures requises. D'une part, les grandes organisations européennes (syndicats, consommateurs, employeurs, environnementalistes, etc...) hésitent à s'engager directement dans la collecte des signatures, d'autre part, les Comités promoteurs ne disposent pas toujours des ressources minimales pour créer leur propre site informatique et, surtout, pour produire le matériel d'information (vidéos, dépliants) dans plusieurs langues, indispensable pour promouvoir la connaissance de leur initiative et la collecte des signatures dans au moins sept États membres.

Conclusions.

L'initiative législative des citoyens introduite par le Traité de Lisbonne ne saurait être assimilée au droit de pétition dont disposent les citoyens européens à l'égard du Parlement européen en vue de résoudre des cas individuels de mauvaise administration ou de violation des droits des particuliers. Elle ne saurait être non plus mise sur le même plan du droit dont disposent les citoyens dans douze États membres de soumettre directement une

proposition de loi à l'attention de leur Parlement national. Toutefois, l'initiative citoyenne européenne pourrait avoir, en pratique, une efficacité semblable dans la mesure où la Commission européenne donnera suite, comme souligné précédemment, à la très grande majorité des requêtes législatives des citoyens et où le législateur européen adoptera les propositions de la Commission, ainsi qu'il le fait normalement pour environ 90% des propositions présentées par celle-ci. Par ailleurs, le contenu du règlement d'application adopté par le législateur européen devrait faciliter le recours à ce nouvel instrument de démocratie participative de la part des citoyens européens. En effet, le règlement d'application devrait permettre de stimuler le débat transnational et de promouvoir un nouvel espace public européen grâce aux nouvelles dispositions introduites par le Parlement européen : l'introduction d'un Comité promoteur composé de sept citoyens ressortissants de sept différents États membres, l'utilisation d'un site informatique mis à disposition par la Commission ainsi que l'organisation d'une audition publique permettant aux promoteurs de l'initiative d'en débattre ouvertement avec les représentants des Institutions européennes. En outre, les facilités pratiques offertes par la Commission aux organisateurs devraient aussi faciliter la collecte des signatures en ligne. L'on verra en Novembre 2013 si l'ensemble des mesures mises en place pour faciliter la tâche des organisateurs auront donné les résultats souhaités. Dans la mesure où la plupart des initiatives citoyennes auront recueilli le million des signatures et la Commission donnera une suite favorable à la très grande majorité de celles-ci, le nouvel instrument de l'ICE pourrait effectivement contribuer à réduire la désaffection des citoyens européens à l'égard du projet européen, à rendre les mêmes citoyens davantage conscients du fonctionnement concret de l'Union européenne et, dans ce cas, à accroître la légitimité démocratique de l'Union elle-même.

L'emploi et les jeunes, déficit d'intégration, déficit de participation

Diagnostic, pistes pour la réflexion et l'action

Avec un taux moyen de 22% de chômage parmi les moins de 25 ans, les jeunes européens appellent à la solidarité entre générations et à une action publique européenne prioritaire. Les 7,5 millions de jeunes entre 15 et 24 ans actuellement ni en emploi ni en formation ni à l'école représentent le risque d'une « génération perdue ».

A l'initiative du Groupe Europe de l'UEF et du Groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen, le 12 juillet 2012 à Bruxelles, trois représentants des jeunes européens engagés ont rencontré Henri Malosse, président du groupe des employeurs du Comité économique et social européen, et Brigitte Degen, de la Commission européenne- DG Emploi. Outre un diagnostic sombre de la situation actuelle des jeunes en Europe, ils ont appelé à une action prioritaire de l'Union européenne pour les jeunes et avec les jeunes.

Le Groupe Europe de l'Union des Fédéralistes Européens et le Groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen (GRASPE) ont organisé le jeudi 12 juillet un débat public sur le thème des jeunes et de l'emploi en cette période de crise. Les participants de la table ronde devaient apporter des pistes de réflexion et d'action pour faire face à la précarisation croissante et à la hausse dramatique du chômage parmi les jeunes en Europe.

Mme VLANDAS du GRASPE, co-animatrice du débat, a précisé d'entrée que la dégradation des conditions d'emploi des jeunes pose la question des conditions matérielles de vie mais plus globalement aussi celle de leur place dans nos sociétés, de leur représentation, de leur pouvoir-faire et de leur possibilité de bâtir leur vie. De même les crises des dernières années nourrissent les populismes, les sectarismes, et toutes autres dérives qui sont un poison pour l'Union. Catherine VIEILLEDENT du Groupe Europe de l'UEF a chaleureusement félicité Henri Malosse pour son élection, la veille, à la présidence du Comité économique et social européen. Elle a rappelé qu'un an avant, exactement, le groupe Europe avait invité Alain Lamassoure pour parler de « Budget européen : Vivre au-dessous de ses moyens » devant un public de fonctionnaires et de personnel des institutions. Elle présente ensuite les participants et salue une jeunesse engagée qui se mobilise dans le monde et en Europe pour porter dans le débat public la question

de la cohésion sociale et de la solidarité intergénérationnelle et pour œuvrer à la création d'un corps politique dans l'Union européenne.

Brigitte DEGEN (DG Emploi, Commission européenne) a tout d'abord souligné que la petite unité « Emploi des jeunes » est de création récente (janvier 2010) et a également dans ses domaines de compétences le microcrédit et l'entrepreneuriat. La Commission entend en effet donner la possibilité aux jeunes de trouver des carrières alternatives, en dehors du salariat, grâce à l'entrepreneuriat et à la mise à disposition de crédits. Sujet au centre des préoccupations de la Commission ces derniers mois, notamment par la volonté du président José Manuel Barroso, à la vue des chiffres inquiétants du chômage et la détérioration des possibilités d'emploi parmi les jeunes. Certains chiffres font littéralement froid dans le dos. Ainsi, 22,4% des jeunes européens (de moins de 25 ans) sont au chômage, taux deux fois et demi plus élevé que celui des adultes. Le total de 5,52 millions des jeunes demandeurs d'emploi dans l'Union a crû de 1 million entre 2008 et 2010 et le chômage à long terme s'élève à 6,3% (contre 2,4% en 2008). 7,5 millions de jeunes entre 15 et 24 ans ne sont actuellement ni en emploi ni en formation ni à l'école. De plus, chiffre peut-être le plus inquiétant pour le futur, 12,6% des jeunes qui veulent travailler ne cherchent plus d'emploi. Le chômage des jeunes coûte chaque année 1% du PIB de l'Union Européenne.

L'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes lancée en décembre dernier par la Commission pour la période 2012/2013 demande aux Etats membres de faire un meilleur usage des fonds de l'Union disponibles, notamment le Fonds Social Européen, d'accroître les places en apprentissage et de prendre en considération les recommandations faites lors du Semestre européen au début de cette année pour les programmes nationaux de réforme en 2012. Elle tend également à étendre la « Garantie Jeunes » à d'autres pays que ceux l'ayant déjà établi (Finlande, Suède et Autriche) et promeut de la même manière un Cadre européen pour la qualité des stages. La mobilité des jeunes est encouragée dans les différents programmes européens (*Your first Eures Job, Erasmus, Leonardo da Vinci, Erasmus pour les entrepreneurs, Service Volontaire Européen*) pour leur permettre d'acquérir de l'expérience dans différents pays européens. La Commission souhaite soutenir l'apprentissage, les jeunes entrepreneurs et les entreprises sociales à travers l'assistance technique à l'accès au Fonds Social Européen. Un « Paquet Emploi » doit être adopté en décembre 2012. Mme Degen a tenu à souligner pour conclure que la plus grande difficulté sera de toucher les jeunes qui ne s'inscrivent pas au chômage et ne sont pas répertoriés dans les Etats.

M. Henry MALOSSE, le tout prochain Président du Comité Economique et Social Européen, a d'abord souligné la singularité de la situation actuelle : l'UE cumule non seulement une crise dans l'Europe mais aussi à une crise de l'Europe, qui rend encore plus criants les dommages causés par les crises des dernières années. La seule issue pour en sortir est dans le fédéralisme et l'établissement d'une gouvernance européenne qui pourrait convaincre les Européens et leur donner un espoir. Les perspectives pour les jeunes en matière d'emploi et de conditions de travail sont très sombres (voir le rapport de l'OIT) et les politiques de l'UE ne sont pas à la hauteur des enjeux. L'état d'esprit, tant des pouvoirs publics que des corps intermédiaires et des entreprises, n'est pas du tout positif à l'égard des jeunes qui font face à trop d'obstacles avant de pouvoir montrer leurs compétences et leurs capacités.

Il faudrait d'ailleurs selon lui bannir dans les offres d'emploi la demande d'expérience qui est véritablement discriminatoire. Ce conservatisme de la société européenne (une « société bloquée ») nécessite des réponses radicales pour éviter une catastrophe sociale. Il faudrait s'inspirer de certains pays qui font plus confiance aux jeunes et notamment à leur esprit d'entrepreneuriat. La mobilité ne devrait plus être une mobilité forcée pour des raisons économiques mais volontaire, en tant que moyen d'améliorer ses compétences. Pour cela, l'apprentissage des langues étrangères devrait être amélioré.

M. Malosse introduit quatre éléments d'action prioritaires pour le futur. Tout d'abord, la gouvernance européenne devrait être approfondie afin d'établir un véritable leadership au niveau européen. Deuxièmement, la participation des jeunes au processus décisionnel devrait se trouver encouragée pour remettre la jeunesse au centre des préoccupations et accroître la confiance des dirigeants politiques. Le « triangle d'or » que constituent l'innovation, l'éducation et l'esprit d'entreprise doit devenir le cœur d'une politique de dimension européenne. Le quatrième point constitue la ré-industrialisation de l'Europe pour sortir de la fiction d'une « économie de la connaissance » pour revenir à une conception de l'économie réelle et productive. Pour conclure, M. Malosse a évoqué la nécessité de mettre en place de projets européens mobilisateurs pour retisser un lien entre la jeunesse européenne et les institutions de l'Union européenne et de disposer d'un vrai budget.

Henri LASTENOUSE, Secrétaire général de l'association « Sauvons L'Europe », a appelé à un plus grand poids de l'Union européenne. Les Etats membres sont englués dans des dettes qu'ils n'ont pas les moyens de payer (« Qui va payer ? »). Quant aux politiques, ils sont surtout soucieux de s'attirer l'électorat des

seniors (la génération d'après-guerre qui a préservé ses privilèges). De plus, les jeunes sont devenus la variable d'ajustement des décisions économiques des entreprises. Ainsi, il est besoin de développer un agenda générationnel et d'entamer un véritable dialogue avec les générations nouvelles qui vont hériter de la dette (« La dette sans la dot »). Son association tente une action sur le terrain, y compris via une pétition au Parlement européen. M. Lastenouse a fustigé par ailleurs la peur de l'UE face au risque, ce qui rend impossible la relance, l'investissement et l'objectif de niveau de vie. Il a aussi déploré le manque de moyens à disposition des jeunes pour trouver des financements. Ainsi, les jeunes créateurs vont en Californie afin de se retrouver dans un climat plus favorable où des moyens financiers sont disponibles pour des projets à risque. Il faut sortir de cette crise de manière solidaire et mieux gérer la transition générationnelle en Europe.

Luca SCARPIELLO, vice-Président du Forum Européen des Jeunes a souligné la dimension macro-économique pour régler le problème du chômage et de la précarité de la jeune génération. La « Garantie Jeunes » a besoin de croissance pour être véritablement soutenable socialement. Sans croissance, l'innovation est bloquée. L'austérité constitue le plus grand ennemi des jeunes à qui elle ne donne aucune perspective d'avenir. Il a déploré le manque de moyens au niveau européen et mis en avant l'utilité de faire de la jeunesse une priorité horizontale dans les politiques de l'Union : la précarité des jeunes doit devenir également un sujet au niveau européen et la coordination des différents programmes devrait être améliorée. L'intégration du cadre de qualité pour les stages, proposé par le Forum Européen de la jeunesse, dans les projets de la Commission est un bon signe mais les perspectives pour le budget de l'UE sont inadéquates. L'approfondissement du marché unique européen pour les travailleurs doit viser à assurer aux personnes un certain niveau de protection sociale quelque soit leur lieu où elles travaillent. Il n'y aura pas de reprise sans implication des jeunes.

Baki YOUSSEFOU, Président de la Confédération Etudiante, syndicat étudiant en France, a précisé que le syndicat qu'il préside est pro-européen, fait plutôt rare dans les organisations syndicales d'étudiants où la méfiance envers les politiques et, plus précisément, la construction communautaire est très répandue. Le corps enseignant des universités diffuse le scepticisme vis-à-vis de l'Union européenne à l'ensemble des étudiants. Il a exprimé sa frustration de voir les jeunes toujours intervenir en dernier sur la question de la jeunesse et les politiques en leur faveur sempiternellement passer après les autres politiques. La jeune génération ne peut pas ou n'a pas l'impression de pouvoir déterminer son destin, ce qui alimente sa méfiance envers les

grandes entreprises qui ont licencié beaucoup de leurs proches ces dernières années et détruit, à coup de licenciements de masse, les tissus territoriaux et familiaux qui protègent les jeunes de la précarité totale. Aussi les jeunes tendent-ils à privilégier les petites structures. Deux voies leur sont ouvertes : la création de leur propre emploi, ou la mobilité. Il rappelle que le chômage frappe 26 millions de jeunes entre 15 et 35 ans ! Une enquête parmi les jeunes créateurs d'entreprise a montré que 80% des projets sont abandonnés par manque de support budgétaire et, à l'université de Villetaneuse, 70% des étudiants sont boursiers.

L'Union européenne devrait se ressaisir pour améliorer l'emploi des jeunes alors que les gouvernements nationaux sont trop dépendants électoralement des seniors. Comme piste d'action pour accroître les possibilités d'emploi chez les jeunes, il faudrait encourager l'initiative des jeunes et les aider à créer leur business plan. Les jeunes entrepreneurs ne sont pas assez aidés lors de la création d'une entreprise. Pour conclure, il affirma que l'Europe ne pourra pas se faire sans sa jeunesse car les jeunes ont de l'énergie et il n'y a pas de croissance sans énergie.

UN DIALOGUE S'ÉTABLIT ENSUITE AVEC LA SALLE. Un membre du public souligne que l'Union européenne n'a pas de compétence en matière d'emploi des jeunes ni les moyens de faire des politiques ambitieuses dans ce domaine. Cependant, José Manuel Barroso s'est mis en colère à ce sujet. La meilleure façon de rapprocher les jeunes des politiques européennes serait de mettre en place des projets mobilisateurs de dimension européenne. Un autre membre du public a mis en avant la politique régionale et le besoin de coopération transfrontière pour les jeunes, tout spécialement à travers des programmes européens (Programme Interreg).

M. Malosse a relevé que le traitement des candidatures pour les programmes de l'UE prend plus d'un an, ce qui nuit à sa crédibilité car le temps perdu ne se rattrape pas facilement en économie, surtout pour les projets transfrontières. Il a déploré aussi le fait que les responsables européens ne fassent pas assez la promotion des programmes européens destinés aux jeunes entrepreneurs. Mme Degen a rappelé que la Commission a mis à l'honneur les jeunes dans les recommandations qu'elle a adressées aux Etats membres. Elle espère que les jeunes des pays européens les reprendront à leur compte pour faire pression sur les gouvernements nationaux. Elle a aussi reconnu aussi ne pas être très écoutée au sein de sa DG et au sein de la Commission lorsqu'elle met le sujet des jeunes sur la table. Il existe un problème de leadership au niveau européen. En outre, le rapport de force politique dans la Commission est défavorable aux politiques progressistes envers les jeunes et là où quelques services ont obtenu davantage de postes, la DG Emploi

doit travailler à personnel constant. Pour les pays actuellement en très grande difficulté en Europe (la Grèce et le Portugal), la DG ECFIN a mis à l'index toute proposition de la part de la DG Emploi qui visait à redonner de l'espoir aux jeunes dans ces pays.

Mme Vlandas a témoigné de la difficulté de trouver des canaux pour parler aux jeunes et entamer un dialogue avec eux. M. Lastenouse a pointé du doigt le manque criant de relais dans les institutions de l'UE pour les jeunes, particulier les 15-25 ans qui n'ont pas de représentants politiques au parlement. Bien entendu, la société civile n'a pas à se substituer au pouvoir public démocratiquement élu mais doit agir différemment. Le vice-Président du Forum Européen des Jeunes a jugé qu'il y avait moins besoin de nouveaux programmes que de meilleure gestion des fonds en ciblant davantage les priorités, notamment vers les jeunes, et en cherchant plus de représentativité dans le public ciblé. Il a même parlé d'un blackout des questions de jeunesse dans les programmes. M. Youssoufou a évoqué la trop grande lourdeur des programmes européens pour des jeunes, souvent sans le sou au début de leur projet. Ainsi s'il faut mettre plus de moyens à disposition des jeunes, il faut aussi se soucier de faciliter leurs démarches administratives. M. Lastenouse a prolongé le débat en soulignant que le problème est le manque de croissance et non la dette.

Les différents interlocuteurs ainsi que les organisateurs sont tombés d'accord pour continuer le débat. M. Malosse a promis que le Comité Economique et Social Européen tâcherait d'être le relais entre les jeunes et les représentants politiques au niveau européen.

Organisateurs :

<http://graspe.eu/>

[Groupe Europe de l'UEF](http://www.federalists.eu/?id=14132) : <http://www.federalists.eu/?id=14132>

La table ronde

[henri malosse](#)

<http://www.confederation-etudiante.org>

<http://www.quivapayer.eu/>

[Forum européen de la jeunesse](#)

Initiatives de la Commission :

[Jeunesse en mouvement](#)

[Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes](#) (page dans toutes les langues)

Europe: il faut changer le moteur.

avec Viviane REDING, vice-présidente de la Commission européenne

La pédagogie négative sur le projet européen doit céder la place à l'action pour construire une démocratie européenne, les Etats unis d'Europe.

Le 25 avril 2013, à Bruxelles le Groupe Europe de l'UEF invitait Viviane REDING, vice-présidente de la Commission européenne, à un débat public.

Cette rencontre s'inscrivait sur la toile de fond d'une Union européenne en crise : panne de la zone euro confrontée aux divergences entre pays du nord et du sud, panne de légitimité démocratique des institutions de l'Union, panne du soutien des opinions publiques dans un contexte marqué, entre autres, par l'austérité, la régression sociale et le chômage des jeunes.

Viviane REDING établit un diagnostic sans complaisance des faiblesses de l'Union, en particulier :

- le fait que le Traité de Maastricht ait instauré une union économique et monétaire (UEM) et une monnaie commune, l'euro, sans créer une union politique parallèle (les États-Unis d'Europe) dotée d'un ministre de l'économie et des finances (« Trésor ») responsable devant le Parlement européen ;
- le fait que le MES (« mécanisme européen de stabilité ») et le « pacte budgétaire » (« Fiscal Compact ») n'aient pu être intégrés dans les traités européens ;
- la faiblesse du budget européen, englué dans des querelles comptables, alors qu'il devrait, par des transferts de ressources au niveau supranational, constituer un budget fédéral capable d'activer des politiques de croissance.

En revanche, Viviane REDING pointe les actions engagées par les institutions européennes, en particulier la Commission, pour une sortie de crise :

- l'union bancaire dotée d'un superviseur unique, la BCE ;
- la création d'un mécanisme de résolution des crises ;
- la mise en place d'un pare-feu financier de 500 MM euros, le MES ;
- les pouvoirs conférés à la Commission pour renforcer la discipline budgétaire et le contrôle des budgets nationaux (« le semestre européen »).

La question primordiale est comment reconstruire une démocratie et réinsuffler du rêve dans le projet européen. Si le projet européen n'arrive plus à insuffler ses valeurs et à se positionner dans la géopolitique mondiale, d'autres se chargeront de les remplacer. Cette reconstruction du projet démocratique passe bien entendu par un changement de Traité, sous les auspices d'un contrôle plus démocratique. Selon Viviane REDING, une nouvelle Convention à mettre en place dès 2015, après les élections européennes et autres échéances de 2014 (nouvelle Commission, nouveau président du Conseil européen, . . .), devra s'atteler à la rédaction d'un nouveau traité.

Il faut aussi donner la parole aux citoyens européens, dont la désaffection à l'égard de l'Union est régulièrement confirmée par les résultats des Eurobaromètres successifs et les baisses des taux de participation aux élections européennes. Encore faut-il qu'ils s'approprient les instruments propres à peser sur l'avenir de l'Europe. A cet égard, Viviane REDING déplore que le concept de « citoyenneté européenne » créé par le Traité de Maastricht soit resté largement lettre morte dans ses implications concrètes. L'année européenne des citoyens est une opportunité unique de changer la manière de faire de la politique en donnant l'occasion aux citoyens de s'exprimer non seulement sur leurs droits mais aussi sur leurs obligations (ce qui nécessite une réforme de la justice pour faciliter la vie des citoyens de l'UE p.ex.).

Reconstruire un système de confiance dans une structure sociétale (partis, syndicats...) tant au niveau national qu'au niveau européen nécessite de la pédagogie sur le rôle du Parlement Européen et des institutions européennes en général. Or, cette pédagogie n'existe même pas au niveau national via les partis politiques et les médias.

La pédagogie négative sur le projet européen doit au contraire céder la place à l'action:

- des efforts de pédagogie par les hommes et femmes politiques (en finir avec les habitudes néfastes qui consistent à blâmer « Bruxelles » des échecs, alors qu'on est coresponsable des décisions qui y sont prises) ;
- une plus grande « européanisation » des médias nationaux appelés à renforcer la caractère « transnational » de la couverture des événements de politique européenne survenus dans les pays de l'Union ;
- l'utilisation plus ciblée des nouvelles technologies de l'information et le recours accru aux réseaux sociaux.

Tous ces efforts doivent contribuer à dessiner les contours d'une réforme des institutions dans le sens d'une union politique, les « Etats-Unis d'Europe », composée de deux chambres parlemen-

taires. Cette nouvelle entité, forcément distincte du « melting pot » américain en raison de la diversité fondamentale des nations européennes, devra asseoir sa légitimité démocratique et son efficacité sur l'élection d'un président de la Commission et sur une implication plus forte du Parlement européen. En vue des élections européennes de 2014, qui devraient avoir lieu le même jour dans tous les Etats membres, chaque grand parti politique européen devrait désigner son candidat à la présidence de la Commission et faire valider ce choix par les militants des partis nationaux qui le composent.

Viviane REDING conclut son plaidoyer en appelant les partis politiques pro-européens, confrontés aux formes croissantes d'euroscpticisme et de populisme, à prendre leurs responsabilités dans la perspective des élections européennes de 2014.

Au cours du débat avec les participants, il a été fait référence au discours intitulé « Les Etats-Unis d'Europe : pourquoi est-ce maintenant qu'il nous les faut ? », prononcé par Viviane REDING le 8 novembre 2012 devant le Centre de droit européen de l'Université de Passau (Allemagne).

Les réponses de Viviane REDING ont porté, entre autres, sur :

1. Le besoin de renforcer les institutions européennes à l'issue des élections européennes de 2014, pour ne pas voir les « règles du jeu » échapper à l'UE dans la compétition multipolaire internationale.
2. La perte croissante de confiance des citoyens dans les partis et les représentants politiques, tant européens que nationaux, et la montée en puissance de l'euroscpticisme, du populisme, voire de l'europhobie. Pour refaire la confiance, la Commission organisera une conférence fin 2013 avec les représentants des citoyens.
3. L'importance d'actions citoyennes telles que « Back to School » (« Retour à l'école ») permettant aux fonctionnaires européens de retrouver les bancs de l'école pour sensibiliser les jeunes à l'action de l'UE. Un rapport sera publié le 9 mai sur ce qu'on dit les citoyens et les actions de l'Union.
4. Le soutien à l'initiative du « Forum de la société civile européenne », à la veille du Conseil européen de juin 2013, pour une (nouvelle) « Déclaration de Laeken des citoyens » rappelant la « Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'UE » du Conseil européen de 2001, afin de définir les biens publics européens, avant même tout changement des traités.

5. La restriction apportée en son temps par l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux qui fait appliquer la Charte par les institutions et organes de l'UE et par les Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (et non toute autre disposition des droits nationaux).

6. La nécessité pour les membres de la Commission européenne de parler d'une seule voix et l'intérêt d'avoir des Commissaires ayant exercé en tant que membres du Parlement européen même, si depuis 1979, ils sont auditionnés par ce dernier avant de prendre fonction et sont donc de vrais élus.

En conclusion du débat, Catherine VIEILLEDENT, secrétaire générale du groupe Europe, a remis à Viviane REDING une clé à molette symbolisant le travail à faire pour réparer le moteur de l'Europe.

L'Europe et les grandes oreilles américaines

C'est avec surprise et indignation que l'Europe accueille les révélations d'Edward Snowden : les services spéciaux américains espionnent internet.

Un étonnement surprenant

On peut s'étonner de cet étonnement. Après tout, les révélations dans les années 1990 à propos du programme Echelon²⁴, les dizaines de films ou de téléfilms hollywoodiens montrant, d'ailleurs de façon fort irréaliste, les différentes forces de police américaines accédant en quelques clics à toutes sortes de données, les documentaires sur la traque de Bin Laden expliquant comment son messenger fut piégé par ses communications téléphoniques auraient dû imprimer dans l'esprit du public que rien de ce qui passe par internet ou par le téléphone ne saurait être à l'abri des « grandes oreilles ».

Mais l'impact de ces nouvelles révélations, outre qu'elles sont fondées sur des documents convaincants, provient de ce que la preuve fut apportée que les services spéciaux US puisent leur information directement dans les services fort appréciés du public et utilisés presque universellement : Facebook, Yahoo, Google, Skype, Apple, etc...

La littérature d'espionnage, si prolixe sur la cryptographie qui fascine le public, a le plus souvent fait l'impasse sur le problème primordial de l'accès aux données. Après tout, on ne peut écouter, décrypter ou analyser que les informations sur lesquelles on a mis la main. C'est pourquoi l'accès aux données a toujours constitué une priorité majeure des services de renseignement²⁵.

Pour l'anecdote, on peut rappeler qu'à Berlin, en 1955, les services secrets anglais et américains creusèrent un tunnel de 500 mètres afin d'intercepter les câbles de communications de l'Armée rouge. Durant onze mois, plus d'un demi-million de conversations

²⁴ Echelon est un système d'interception des satellites de télécommunications commerciaux. Par extension, le réseau Echelon désigne le système mondial d'interception des communications privées et publiques (SIGINT), élaboré par les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre du traité UKUSA.

²⁵ La stéganographie, ou l'art d'empêcher l'accès aux données est une discipline au moins aussi importante pour les activités de défense que la cryptographie.

téléphoniques ont été enregistrées, avant que les Soviétiques ne découvrent l'installation²⁶. On peut aussi mentionner la bourde des autorités militaires japonaises qui, ayant conquis une partie des colonies britanniques asiatiques après Pearl Harbour, utilisèrent les structures de communications de Cable & Wireless, une société anglaise, sans se douter que Londres recevait ainsi copie du trafic. Plus récemment, le passage des liaisons hertziennes au câble optique entre les centraux téléphoniques électroniques menaça de couper l'accès des différents services spéciaux aux communications, menace rapidement contournée grâce à des accès directs à ces mêmes centraux.

Il n'est donc pas étonnant que les services de renseignement américains aient mis la main directement dans les bases de données formatées qui résident dans les immenses fermes de serveurs des principaux fournisseurs de service d'internet.

Est-ce pour autant un scandale ? Les autorités américaines se défendent en rappelant que la protection qu'accorde la Constitution US ne s'applique pas aux étrangers (mais cet argument est un peu faible vu la difficulté de départager les données), que l'intrusion dans les données des citoyens américains est autorisée par une cour spéciale (mais secrète et incontrôlable²⁷), que la collecte des données concerne les *metadata*²⁸ et non le contenu des échanges (autre argument inexact, pour ce qui concerne tout ce qui n'est pas communication téléphonique) et surtout elles font valoir que cette activité a permis de prévenir des attentats ou d'en trouver les coupables.

De fait, ce dernier argument est très fort. En effet, l'espionnage électronique a permis dans de nombreux cas de déjouer des

²⁶ En réalité, le KGB fut informé de l'opération dès sa conception par une taupe, George Blake, mais laissèrent faire un certain temps pour ne pas griller leur source.

²⁷ Sensenbrenner, ex-président du *House Judiciary Committee*, dépité par les mensonges répétés de l'administration US à propos des programmes de surveillance, déclara "How can we do good oversight if we don't get truthful and non-misleading testimony?". Jan Schakowsky, membre du *House Intelligence Committee* déclara : "In terms of the oversight function, I feel inadequate most of the time. [Surveillance] certainly was approved by Congress. Was it approved by a fully knowing Congress? That is not the case." John Bates, juge de cette Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC) admet l'impuissance de la Cour en écrivant en octobre 2011 : « [Les méthodes de l'Agence nationale de sécurité] résultent dans l'acquisition d'un très grand nombre de communications protégées par le quatrième amendement [de la Constitution ... La collecte d'e-mails semble] à certains égards, manquer de bases juridiques et constitutionnelles ».

²⁸ Ce mot est improprement employé pour dire que la collecte se contente des données portant sur les caractéristiques du message (date et heure, durée, émetteur et destinataire...).

menaces²⁹, d'identifier, de localiser et parfois d'éliminer des terroristes et enfin d'aider la police à identifier des suspects d'attentats, comme par exemple celui de Boston. N'est-ce pas un prix bien léger à payer que cette intrusion dans la vie privée des citoyens, si elle leur permet de vivre en meilleure sécurité ?

A cette question, il n'existe pas de réponse toute faite. Il s'agit d'une appréciation politique à faire *hic et nunc*, qui doit tenir compte à la fois de la réalité et de la gravité de la menace d'une part et de l'étendue des atteintes aux droits des citoyens, d'autre part.

Le citoyen honnête peut tout à fait se dire qu'il n'a rien à cacher et qu'une surveillance accrue ne peut gêner que ceux qui ont quelque chose à se reprocher. Cet argument, souvent utilisé pour justifier toutes sortes de programmes de surveillance, doit être contre-balançé par trois considérations :

- les lois peuvent changer et leur application rétroactive n'est pas si rare. Le meilleur exemple en reste la fameuse « chasse aux sorcières » de la Commission McCarthy, qui brisa la carrière de nombreuses personnes en leur reprochant des actions ou même des opinions parfaitement légales à l'époque où elles furent faites ou exprimées (et pour certaines, encore légales au moment où on les condamnait).

- le temps peut changer les perspectives. Les opinions tranchées et peut-être excessives d'un adolescent, les photos de situations osées, provocantes ou embarrassantes peuvent bien être et rester légales, il n'empêche que le même individu, quelques dizaines d'années plus tard, parvenu à quelque poste de responsabilité, pourra craindre que ces témoignages d'une folle jeunesse ressortent, au point de donner éventuellement prise à un chantage.

- les lois peuvent devenir illégitimes. L'évolution des mœurs est souvent plus rapide que celle des lois et bien des avancées sociales ont été précédées de violations répétées d'une légalité devenue contestable (voir par exemple les actions des suffragettes américaines ou européennes demandant le droit de vote des

²⁹ Normalement, les succès des activités d'espionnage sont gardés secrets mais les autorités américaines, cherchant à justifier leurs activités, ont récemment dévoilé le cas de Basaaly Moalin, convaincu d'avoir financé le groupe somali al-Shabab, en lui versant 5 800 \$. Le Directeur-adjoint de la NSA John C. Inglis expliqua ainsi la méthode qui permit l'arrestation : "In order to find the needle that matched up against that [phone] number, we needed the haystack". La meule de foin est bien sûr le vaste ensemble de données collecté automatiquement, y compris celles concernant les résidents américains.

femmes ou le « manifeste des 343 salopes » en 1971 en France, qui lança le débat sur la légalisation de l'avortement).

Une indignation feinte

On peut aussi s'étonner de l'indignation qui, en Europe, accueillit ces révélations. L'Allemagne se retrouva promue comme cible principale de cette activité d'espionnage³⁰ et la Chancelière A. Merkel manifesta à plusieurs reprises sa résolution de mieux l'encadrer et même de la limiter.

Cependant, les documents de Snowden et des révélations ultérieures prouvèrent l'implication des États européens dans cette surveillance. Le Royaume-Uni a mis la main sur les câbles transatlantiques et proche-orientaux qui véhiculent les données d'internet et de téléphonie. L'Allemagne et la France ont leurs propres programmes de surveillance et les autres pays européens ne sont pas en reste³¹.

Il n'y a cependant pas de preuve plus éloquente de la complicité des gouvernements européens avec le gouvernement américain que l'affaire de l'avion du président bolivien Evo Morales, en provenance de Moscou, en juillet 2013. A la suite de renseignements erronés, certains gouvernements européens ont cru que M. Snowden se trouvait à bord. Ils ont donc refusé l'accès à leur espace aérien et l'avion présidentiel a été obligé de se poser en Autriche. Seul un naïf peut s'étonner que des gouvernements européens aient recouru à ce qui s'apparente à un acte hostile contre le gouvernement bolivien pour mettre la main sur un homme qui n'a violé aucune loi européenne et qui a dénoncé ce que les dirigeants européens condamnent officiellement³².

³⁰ EUObserver écrit : "Documents released by Snowden to Der Spiegel revealed the NSA monitored up to 60 million daily telephone calls and around 10 million Internet data sets in Germany. Germany was the most snooped on European state by the Americans."

³¹ Même le petit Luxembourg ! Jean-Claude Juncker, Premier ministre, a été contraint à la démission en juillet 2013 suite à un scandale lié au service de renseignement national SREL. Les États vont d'ailleurs plus loin que la simple surveillance. John Suffolk, l'un des responsables de Huawei déclare en mai 2013 : « Je crains de plus en plus de voir davantage de pays dire "nous voulons que notre ministère juridique, nos forces de police et nos services de renseignements soient en mesure de pirater les appareils des autres dans le monde et d'espionner les gens". Mais plus les gens en font une norme, [plus] vous passez au niveau suivant et la situation s'intensifiera. Le problème n'est pas que les pays conduisent ces [attaques soutenues par l'État], mais qu'ils les légitiment, ce qui signifie qu'ils accepteront d'autres choses par la suite ».

³² En août 2013, les services de sécurité britanniques cuisinèrent pendant neuf heures, à l'aéroport d'Heathrow, au titre de l'art. 7 de la loi de 2000 sur le terrorisme, David Miranda, le compagnon de Glenn Greenwald, journaliste du Guardian ayant interviewé Snowden. Le porte-parole adjoint de la Maison

Car, officiellement, les gouvernements européens firent mine de s'en préoccuper. Mme Merkel déclara fortement : "German law needs to be respected on German soil. Here in Germany and in Europe it's not about the law of the strongest, but about the strength of law" avant toutefois de convenir que les USA ont besoin d'un peu de temps pour répondre aux accusations d'espionnage et d'estimer que l'Europe ne peut les forcer à changer leurs lois.

Le Parlement européen envisagea en juillet 2013 de mettre sur pied une commission spéciale³³ afin d'enquêter sur des « affirmations selon lesquelles une agence américaine d'espionnage aurait surveillé des appels téléphoniques et des messages électroniques des institutions européennes et de certains États membres ». De fait, les États-Unis auraient placé des microphones dans les bureaux de l'Union européenne, y compris la délégation de l'UE à Washington et New York et auraient eu accès à des réseaux informatiques internes de l'UE, selon des documents fuités, repris par le *Spiegel*.

Mais la Commission européenne doucha aussitôt les ultras qui envisageaient des mesures de rétorsion, en déclarant que le scandale d'espionnage ne devrait pas affecter les négociations commerciales entre l'UE et les États-Unis. Le Royaume-Uni et la Norvège remarquèrent que l'UE n'a pas de compétence en matière de défense ou de contre-espionnage, à l'exception de la protection des données à caractère personnel, en réponse à la France et l'Allemagne qui envisagent l'extension de la loi européenne de protection des données aux activités des services de renseignement³⁴.

Blanche, Josh Earnest, a reconnu que Washington avait été mis au courant par les autorités britanniques de l'intérêt qu'elles portaient à David Miranda. A cette occasion, le Guardian révéla que les services spéciaux britanniques avaient obligé le journal à détruire deux disques durs contenant des documents fuités par M. Snowden.

³³ Le 19 août, le président du *groupe de l'article 29* (qui rassemble les organes nationaux de protection des données) écrivit à la Commissaire Reding pour l'informer que son groupe ouvrirait une enquête sur les activités d'espionnage électroniques américaines et européennes.

³⁴ En particulier, il est envisagé que la loi européenne oblige les fournisseurs de services à informer les propriétaires de données des demandes de communication par les autorités publiques. La loi américaine leur interdit déjà de le faire, quoique la constitutionnalité de cette disposition ait été contestée avec succès dans certains cas. En octobre 2013, M. Ladar Levison révéla les pressions judiciaires que le FBI fit peser sur lui et son entreprise Labavit qui fournissait des services e-mails sécurisé. Le FBI exigeait la fourniture des clefs qui sécurisaient l'ensemble du trafic géré par l'entreprise et interdisait à M. Levison d'en parler. Ce dernier préféra arrêter l'activité de son entreprise, plutôt que de trahir ses clients, ce que le procureur estima « to fall just short of a criminal act. »

En réalité, les gouvernements européens et américains travaillent de concert, quoique les services US se considèrent comme « le grand frère » qui reste souverain pour partager ses données. Les services européens bénéficient de l'assistance technique³⁵ US et parfois de leurs logiciels. Cela semble être le cas notamment pour la BND allemande.

Au-delà de la coopération technique, il existe des accords de coopération sur l'échange de données et d'analyses. Face à une menace terroriste globale, qui concerne l'ensemble des pays occidentaux, les États ont mis en place une coopération étroite.

Par exemple, ce sont les Américains qui informèrent l'UE en 2011 que le gouvernement chinois espionnait les courriels du président du Conseil européen. De façon moins anecdotique, les échanges d'informations sur de potentiels risques terroristes sont quotidiens et systématiques entre les USA et l'Europe, même s'ils sont à géométrie variable en raison du degré de confiance mutuelle entre chacun des services et, aussi, des aléas politiques. Le Guardian précisa même que le Royaume-Uni reçoit une rémunération des USA pour la collecte de la masse d'information qu'il transmet aux Américains !

Une concurrence libre mais faussée

Si toute cette machine sécuritaire n'avait que pour but la sécurité des citoyens, elle serait difficilement contestable.

Mais bien sûr, l'espionnage a aussi un but économique. Nombreuses sont les entreprises européennes qui ont découvert à leurs dépens que leurs concurrents US disposaient d'une bonne connaissance de leurs informations internes, notamment pendant des négociations commerciales. Beaucoup de chefs d'entreprise croient que seules les très grandes entreprises (comme Airbus) sont en butte à ces attaques, mais c'est une erreur, le cas échéant, même de petites entreprises peuvent perdre des marchés ou voir filer leurs secrets techniques, à la suite d'opérations de renseignement³⁶.

³⁵ Des experts informatiques du *Cyber Command* de l'armée américaine ont aidé début 2013 le service de renseignement de l'armée belge (SGRS) à éliminer un virus informatique découvert dans son système informatique de communication. "Dans ce cas spécifique, nous pouvons être contents d'avoir pu faire appel à un grand frère", a commenté le général belge Testelsmans.

³⁶ Les services de renseignements peuvent d'ailleurs ratisser large. Par exemple, en sept. 2013, il fut révélé que le GCHQ britannique était probablement le bénéficiaire d'un piratage extrêmement sophistiqué des réseaux de Belgacom, par lesquels passent les services de communication des institutions européennes et ceux de beaucoup d'entreprises belges. Les autorités britanniques refusèrent

Le Président Estonien, Toomas Ilves, déclara en juillet 2013 : "I believe that in the field of economic espionage, for instance, many states spy on their 'friends.' They do not consider it hostile activity, rather competition. If we were all lily-white virgins over here, the just indignation might be somewhat understandable. But it is very difficult to understand it, knowing that some large European states have acted in like manner."

De ce point de vue, il est presque impossible de ne pas considérer le concept du « cloud³⁷ » comme un moyen idéal de ménager l'accès aux données internes d'une entreprise aux divers services de renseignement qui peuvent plus commodément mettre la main sur les flux ou les stocks de données. Les clauses de confidentialité des fournisseurs de tels services sont absolument inopérantes à la fois pour des raisons techniques (la captation des données peut parfois se faire à l'insu de l'opérateur) et juridiques (les lois US obligent les opérateurs à fournir ces données dans certaines conditions et à garder le silence sur cette entorse à leurs clauses contractuelles).

Il est absolument irresponsable pour une entreprise exposée à la concurrence internationale d'utiliser internet sans prendre un minimum de mesures de sécurité. Beaucoup d'idées préconçues circulent, selon lesquelles le cryptage de données est facilement décryptable par des services ayant la puissance de calcul de la NSA. Ce n'est pas le cas. En dehors des algorithmes qui assurent une certitude de sécurité³⁸, les systèmes de chiffrement asymétrique offrent une résistance très considérable si l'on utilise des clefs suffisamment longues, si l'on en respecte les conditions d'emploi et si l'on s'abstient d'utiliser des logiciels munis de *back-doors* pour les manipuler. Il existe des sociétés de conseil spécialisées pour ces questions et, ce que l'on sait moins, les services spéciaux nationaux ne rechignent pas à conseiller leurs entreprises nationales.

d'assister à une commission d'enquête du parlement européen, en octobre, en arguant du manque de compétences de l'UE en matière de sécurité.

³⁷ Le stockage de données et même la puissance de calcul sont externalisables auprès de fournisseurs de services. Sun Microsystems a forgé le slogan *The Network Is The Computer* qui résume bien le concept. Grâce à des services comme GoogleDocs ou les « Vaults » offerts par certaines compagnies, les particuliers peuvent aussi en bénéficier. Les utilisateurs de Megaupload ont appris à leurs dépens que la justice américaine pouvait interrompre ce type de service sans préavis ni considération des clauses du contrat de service.

³⁸ Le cryptage à clé jetable (on-time keypad) en est un, si l'on respecte ses conditions d'emploi très contraignantes (notamment clé de même longueur que le texte à coder, qui ne doit jamais être réutilisée pour coder un autre texte)

Par ailleurs, la présence de téléphones portables, même éteints, dans les poches des cadres participant à des réunions confidentielles est une invitation à se faire écouter.

Les entreprises devraient aussi se soucier de ce qu'elles publient sur internet, pour éviter que des informations ne puissent être ultérieurement utilisées contre elles. La rémanence des informations publiées sur le net est très sous-estimée : il ne suffit pas de supprimer une page d'un site web pour que cette page disparaisse totalement du réseau. Beaucoup d'outils collaboratifs très utilisés en entreprise ont maintenant une fonction qui permet facilement de créer des pages web, ce qui démultiplie les risques de publication intempestive. La Commission européenne a lancé en 2012 auprès de son personnel une campagne de sensibilisation à ce sujet³⁹.

Les Chinois, qui il est vrai ont surtout le souci de limiter l'espace de liberté qu'est internet⁴⁰, ont mis en place des outils qui leur permettent de limiter l'accès des puissances étrangères aux informations nationales, au nombre desquels :

- la gestion du trafic interne chinois reste sur des serveurs internes et la gestion des serveurs DNS des segments nationaux est blindée pour éviter toute manipulation.
- des clones des grands services internet populaires (moteurs de recherche, Facebook...) sont installés sur le réseau interne.
- certains services aux entreprises restent sur le réseau interne.

Ce type de mesures, impensable au niveau des nations européennes, pourrait être envisagé au niveau européen, au moins pour certains services sensibles⁴¹. Déjà, des fournisseurs européens de services *cloud* utilisent dans leur argumentaire commercial le risque moindre de fuites de données⁴². Aller plus loin dans cette voie requiert un investissement financier important et peut-être des

³⁹ Une affiche représentant un éléphant portait le message suivant : « his memory is like the internet – he never forgets ! Think twice before you post ! »

⁴⁰ L'affaire Snowden a éclaté au moment même où le Président Obama comptait reprocher aux Chinois leur politique d'espionnage (et de sabotage) agressive sur internet.

⁴¹ Certains fournisseurs allemands proposent maintenant des services e-mail « Made in Germany », c'est-à-dire ne transitant que sur des serveurs locaux, avec un certain niveau de cryptage. Ces services sont appréciés par une population qui se souvient des programmes d'intrusion de la Stasi et de la surveillance efficace du régime nazi.

⁴² Bien entendu, le risque subsiste car les services spéciaux nationaux ont les moyens d'accéder à ces données, souvent sans avoir à passer par les tribunaux. Pour mémoire, la France a lancé le cloud souverain Numergy (SFR, Bull et Caisse des dépôts), qui envisage une alliance avec Belgacom. La Commission européenne a lancé le *European Cloud Partnership* pour établir un marché digital unique en Europe, dans le cadre de sa stratégie Europe 2020.

aménagements aux principes de la propriété industrielle pour rendre possible le clonage de services. Cela requerrait surtout une volonté politique forte. Or au-delà des gesticulations pour rassurer les citoyens européens, on a vu que cette volonté manque et que même, une volonté contraire existe en faveur du statut quo.

En définitive, ce problème est politique. La ministre allemande de la Justice, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger déclara : "High German data protection standards should be the rule [in the EU]. US companies that do not uphold these standards should be banned from the European market. We need a package of measures at the EU level against mass spying by foreign secret services".

Les débats lors prochaines élections européennes aborderont-ils ce thème ?

Annexes (quelques documents révélés par E. Snowden)

Planche expliquant qu'une grande partie du trafic internet passe par les USA

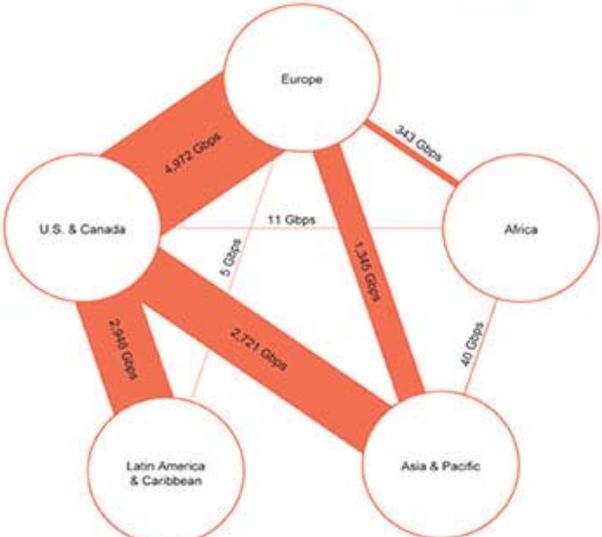
TOP SECRET//SI//ORCON//NOFORN

Gmail facebook msn Hotmail® Google® skype paltalk.com YouTube AOL mail

SPECIAL SOURCE OPERATIONS (TS//SI//NF) **Introduction** **PRISM**

U.S. as World's Telecommunications Backbone

- Much of the world's communications flow through the U.S.
- A target's phone call, e-mail or chat will take the **cheapest** path, **not the physically most direct** path – you can't always predict the path.
- Your target's communications could easily be flowing into and through the U.S.



International Internet Regional Bandwidth Capacity in 2011
Source: Telegeography Research

TOP SECRET//SI//ORCON//NOFORN

Types de fichiers collectés par PRISM, l'un des outils à disposition de la NSA.



Current Providers

- Microsoft (Hotmail, etc.)
- Google
- Yahoo!
- Facebook
- PalTalk
- YouTube
- Skype
- AOL
- Apple

What Will You Receive in Collection (Surveillance and Stored Comms)?

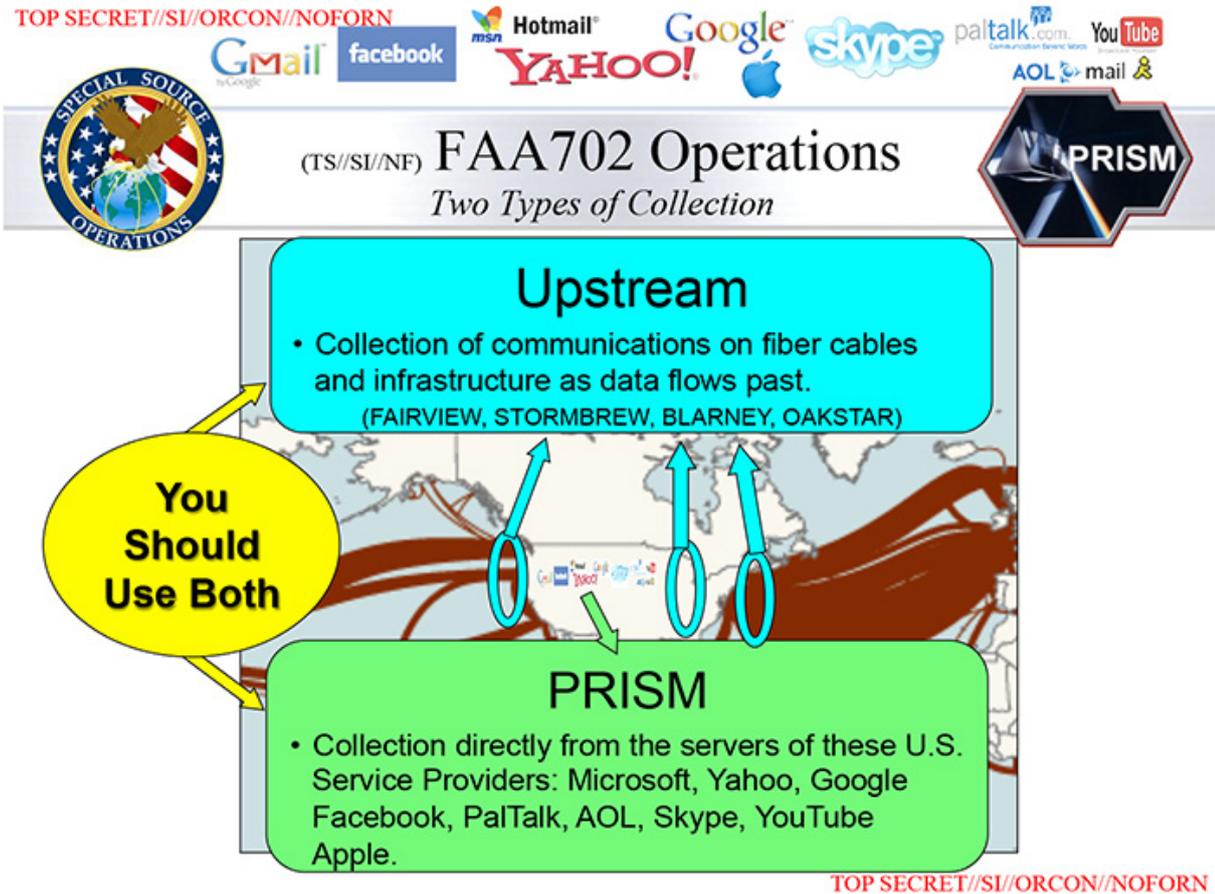
It varies by provider. In general:

- E-mail
- Chat – video, voice
- Videos
- Photos
- Stored data
- VoIP
- File transfers
- Video Conferencing
- Notifications of target activity – logins, etc.
- Online Social Networking details
- **Special Requests**

Complete list and details on PRISM web page:
Go PRISMFAA

TOP SECRET//SI//ORCON//NOFORN

Planche décrivant les sources de données



Will the European Union survive in 2024?

Europe was a beautiful idea. It was to be a space for peace and reconciliation between the combatants after a particularly brutal war; a third way between the superpowers who were squaring up to each other in the Cold War, even while the founder countries belonged to the western bloc; a space for social progress and prosperity, thanks to a common market; a welcoming haven for the Mediterranean countries emerging from the fascist-leaning dictatorships, easing their way to democracy; and then a welcoming haven for the former members of the Soviet bloc for the same reason; a space for solidarity, helping the impoverished regions to catch up; a mechanism to stimulate the sharing of fundamental values and for harmonising social rights on a higher level, in other words to ensure that those who had never enjoyed such rights would acquire them.

European integration was to take place in a wider context of relaxing borders, limiting sovereignty when peace was threatened (hence the creation of a UN Security Council), of decolonisation and development aid to the Third World. It was to be a constructive utopia, generating real progress, albeit partial and fragile.

The success of European integration has created its own obstacles. Even before the current crisis, some regions or wealthier nations had begun to wonder why they needed to continue working towards such long-term solidarity, especially as new members were burdened by serious needs. Oblivious of past mistakes and particularly of the lethal effects of unrestrained nationalism, some nations claimed the right to stand above it, thus freeing themselves of the obligation to negotiate with their partners and to accept compromise.

The temptation to turn in on themselves was especially buttressed by the economic transformations brought about by poorly understood and over-rapid globalisation. Some nations experienced greater difficulties than others in substituting their former activities which had fled to the emerging economies with new economic sectors, and the fact is that some countries have simply failed to do so. The transfer of skills to non-industrial jobs was not easy for many workers, and for some was simply impossible, despite

occupational training schemes. Many found themselves doomed to long-term unemployment leading into difficult retirement. Neither the European Union nor the national governments had any idea how to set up an industrial and economic development policy capable of managing the changes which were the outcome of trade liberalisation policies which had triumphantly and even blindly marched in, only to profit a handful of huge industrial and banking organisations.

The crisis born of the sub-prime mortgage shock (the outcome of a deregulation policy actively implemented by governments) made things much worse. The thoughtless nationalisation of banking losses led to an explosion of national debt, or in other words, of taxpayer debt. The banking crisis morphed into a financial crisis, then into an economic crisis. This was a cataclysm that was all the more terrifying for Europe's citizens as the Union publicly spotlighted its impotence and incompetence at summit after summit. Each European summit produced statements announcing solutions which were speedily followed by a further deterioration in the situation leading to yet another summit. The solutions adopted became more and more painful for the people of some countries, which attempted to cope with their bankruptcies by exorbitant fiscal pressure, slashing retirement pensions, axing jobs and recently raiding the people's actual bank accounts. Nor are the citizens of the countries spared in any way comforted, because it is all too clear that the threat can swiftly spread to other nations. The European social model is under serious threat. Even in the wealthy countries the order of the day is sustainable austerity. And now Germany herself, so far the top of the class, has begun to worry about the potential consequences of her unpopularity among the other countries.

Incompetence is twinned with illegality. The Troika is a symbol this. A mysterious concept whose name hints at Soviet despotism, consisting of technocrats with no peoples' mandate to command, unpopular measures, scorn for the democratic Institutions they are supposed to protect, the recipe is almost perfect. The European Union, with its complex Institutions which ignore the separation of powers and the answerability of the executive to a lower Chamber, its Council taking the most serious of decisions unmonitored and beyond appeal, has none of the democratic characteristics which render political power acceptable to the citizen.

Is this accusation unfair? After all, it must be admitted that incompetent action notwithstanding, the Euro has been saved. Does the illegitimacy of what has happened cloak the fact that the governments sitting in Brussels are themselves democratic?

The proof of the pudding is in the eating. The Euro has been saved, but at what cost, and for how long? And what prospects of economic recovery has it left us with?

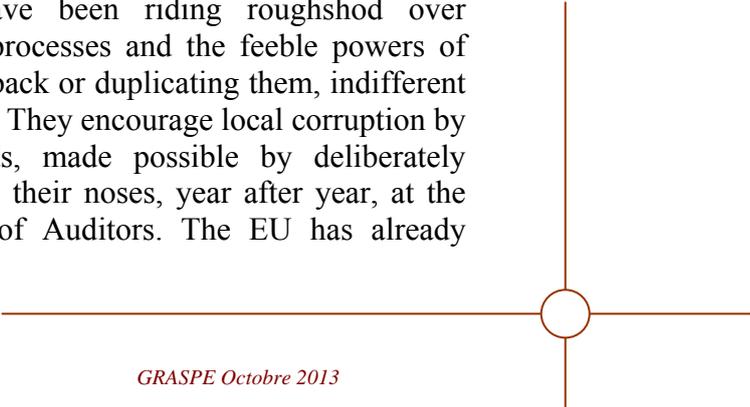
Decisions are taken in Brussels, but who takes them, and how? No minutes are taken of European summits, the reasons why decisions are taken, the positions adopted by this party or that remain secret, barely hinted at by tortuous official statements or by press articles drafted by correspondents carefully kept at arm's length from the discussions.

The European Union seems all the more like an untameable monster, indifferent to the people's wishes because in the countries which comprise that Union, citizens can vote as they please, left or right, and it has absolutely zero impact on the course being followed by the Union.

It is hardly surprising that such a political vacuum creates Euroscepticism. Institutions which have no real added value which the people can see with their own eyes are doomed. Experts will, of course, explain that only Europe has the critical size needed to interact with the large economic blocs which occupy a globalised world. But nobody pays any attention, because in the first place there is no shortage of small states which display a highly satisfactory economic performance, and in the second, the European Union has utterly failed in its mission to defend an area of shared prosperity.

The disillusionment expressed by the people regarding the integration of Europe reveals a movement which is thoroughgoing and powerful, and it will be very hard to turn it around. We have already reached a stage where all appearances suggest that if a referendum were held today in the United Kingdom, as the present government has promised, it would choose to stop spending right now. And indeed, Eurosceptic movements exist in all the other countries, some of which are gathering considerable momentum and are in a position to be able to help forge a negative majority opinion as to the pursuit of European integration.

So will the European Union still exist in 2024? If current trends continue, nothing could be less certain. For a long time now, the national governments have nominated boneless figures at the helm of European Institutions, have been riding roughshod over Community decision-making processes and the feeble powers of the Parliament, taking powers back or duplicating them, indifferent to the ensuing budgetary waste. They encourage local corruption by the misappropriation of funds, made possible by deliberately complex procedures, thumbing their noses, year after year, at the reports issued by the Court of Auditors. The EU has already



become little more than a shadow-play, a structure which is little more than a puppet which can conveniently take the blame for decisions taken by national governments. They have murdered the European dream.

And yet a genuine European Union has never been more essential. No solutions exist for any of the grave problems which bedevil Europe which are not common to all. Only a single unified European voice can really carry any weight in the global discussion. The *a contrario* demonstration of this is provided by the simple fact that although they may have this voice, the EU governments never stop coordinating with one another, their managers never cease meeting. They are very aware of the fact that a return to the nation states in Europe would mean that decline would accelerate, that although it might seem comfortable at first, it would swiftly lead to the destruction of values, wealth and even the identities of the nations of Europe.

Is it possible to reverse the trend?

The European Union must rediscover its relevance to the citizens, and such relevance can only emerge from a European political project. This will not be achieved with fancy words and sententious expressions, in which nobody believes any more. A European political project must offer real solutions for the huge challenges which face us all: unemployment, retirement pensions and social protection, education, economic and financial governance, and so on. This political project must be credible, in other words it must be supported by a budget and a structure capable of putting it into effect, unlike the pathetic 'Lisbon strategy' or 'Europe 2020'.

The structure of EU governance must become a democratic structure, a structure which complies with the constitutional principles followed at the national level in the Member States. The principle of one person, one vote, must be respected at the level of the Lower House, that is, each Member of Parliament must be elected by a roughly equal number of citizens. The Upper Chamber can represent the States. The executive power must be separate from the legislature, but must be answerable to the Lower Chamber. A constitutional monitoring mechanism must be in place so that the respective powers of the Union and the Member States can be protected. The Union must have its own budget and its own resources. This democratic simplification is the necessary condition for electors to be able to understand the issues and genuinely use their votes to press for the policies they have chosen.

For the EU to survive until 2024, the foundations will have to be rebuilt. An important step in 2014 will make it possible for us to

understand whether survival is possible: the European elections. Will these elections witness the absence of usual debate on European issues to the profit of purely national issues? If the answer is yes, the EU will be dead in 2024. Shall we see the organisation of political parties as European groups with shared political tendencies, presenting a genuinely European programme and putting forward a team which will form the future European Commission if elected? If the answer here is no, the EU will be dead in 2024. Will these elections hear of the lessons learned from the crises and the re-establishment of an EU equipped with the powers, structures and budget needed to frame a genuine European political agenda? Again, if the answer is no, the EU will be dead in 2024. Will the European families of political parties be proposing a genuine European programme crafted to provide a response to the major issues which beset us today? If not, the EU will be dead in 2024.



The 2014 European elections are almost upon us. If those who still believe that a political Europe is essential to preserve our kind of society fail to organise at the European level, fail to present their solutions to the electors and let things fall apart, then there is every likelihood that between now and 2024 the EU will disappear.

La traduction à la Commission européenne : 1958-2010

Résumé de l'étude

Ce travail, mené en interne par la direction générale de la Traduction de la Commission, est la première initiative pour retracer de manière exhaustive l'évolution de la traduction à la Commission européenne depuis ses débuts, il y a déjà plus d'un demi-siècle.

Loin d'être une fin en soi, cette histoire du service de traduction est un élément essentiel de la «mémoire institutionnelle» de l'Union européenne qui nous permet de comprendre comment le multilinguisme –l'un de ses principes fondamentaux– a été «traduit» en actions concrètes dès les premiers instants, bien avant d'être défini formellement comme une politique à part entière.

Depuis la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, les pères fondateurs ont imaginé une communauté de paix et de démocratie dans laquelle chacun jouirait des mêmes droits, du même respect et des mêmes chances. Un des fondements de cette communauté, le respect de la diversité linguistique et culturelle a donné le régime linguistique de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, repris par la Communauté économique européenne et inscrit dans son tout premier règlement, le règlement 1/1958 du 15 avril 1958.

D'emblée, l'Europe a été quadrilingue: on parlait allemand et français dans trois pays, néerlandais dans deux pays et italien dans un seul. L'acte de naissance du multilinguisme était ainsi établi par les ministres des affaires étrangères signataires du traité de Paris en juillet 1952. Aujourd'hui, l'Europe parle 23 langues et implique plus de 500 combinaisons linguistiques. Dès l'origine, la rupture a donc été faite avec toutes les pratiques existantes au niveau international et le multilinguisme, sans qu'on s'en aperçoive, s'est imposé comme une réalité incontournable.

Pendant un demi-siècle, au cœur de la machine communautaire, la traduction a su s'adapter aux multiples défis en se restructurant et en innovant, prouvant qu'elle était capable de se plier à tous types d'exigences et qu'elle ferait face aux défis à venir avec tout autant de compétence que de professionnalisme. Après l'installation de la Haute Autorité de la CECA à Luxembourg, la Commission CEE (rue de la Joyeuse Entrée) et de la Commission Euratom (rue Belliard) s'installent à Bruxelles en 1958. Ce sont les premiers pas

d'un service linguistique doté de quelque trente traducteurs (la denrée est rare à l'époque, seule l'école Berlitz propose des cours), de rares réviseurs et d'une horde de dactylographes. L'organisation est à la fois artisanale et quasi industrielle, au sein d'une direction de l'administration qui exerce ses pouvoirs de suivi, notamment statistique.

La fusion des traités des trois Communautés, décidée en 1965, va générer des migrations transardennaises et de grandes réflexions sur l'avenir de la traduction. Un service de long et moyen terme naît à Luxembourg pour absorber le travail du service linguistique de la Haute Autorité. Toujours en 1970, la première direction linguistique avec la traduction et l'interprétation (plus de 460 personnes) est créée au sein de la DG Administration. L'assemblée générale des traducteurs qui se réunit en 1968 débouche sur une véritable liste de revendications: ils réclament notamment d'avoir un linguiste à la tête des traducteurs, une fonction déterminée pour les terminologues, une représentation permanente propre. Face au choix entre une organisation thématique ou linguistique, les traducteurs décident toutefois qu'ils préfèrent en rester à l'organisation linguistique. Cela sera un cahier des charges pour les vingt ans qui suivront. En 1973, traduction et interprétation se séparent en deux directions.

En 1973, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni entrent dans la CEE. C'est le premier élargissement (sur un total de six à ce jour !) et depuis dix ans, de vastes chantiers terminologiques accompagnent la traduction de l'acquis communautaire. Le métier de traducteur n'existe pas vraiment et le recrutement, lent et difficile, génère des goulots d'étranglement pour la traduction et l'interprétation. En 1974, à l'initiative du gouvernement italien, des débats ont lieu au sein du COREPER sur l'application intégrale et immédiate du régime linguistique au Conseil dont il résulte qu'elle ne pourra pas intervenir avant 1980, au moins.

1981, avec l'entrée de la Grèce, est l'amorce d'une prise de conscience : Le service de traduction serait-il le plus grand du monde ? La Commission compte plus de 1000 linguistes et l'interprétation devient un service distinct. Le traité est traduit en grec, ce qui suscite l'étonnement des négociateurs grecs : Vous allez générer du travail aux avocats pour des décennies !

L'assimilation d'un nouvel alphabet dans la base législative Celex devient un vrai défi pour l'informatique. En prévision du prochain élargissement, en 1984 le Parlement européen consacre sa session plénière au multilinguisme et à la question des coûts ! C'est aussi l'époque où le Chancelier Kohl écrit à la Commission Thorn pour se plaindre de la rareté des documents en allemand et de leur

indisponibilité pour ce qui des appels d'offres et des documents de comités.

L'administration de tutelle recherche un équilibre entre les deux sites de part et d'autre des Ardennes et entre les fonctions de reproduction, de diffusion, de traduction, de conférences et de documentation. Progressivement, le service de traduction est unifié entre les sites de Bruxelles de Luxembourg et en 1985, une grande direction transardennaise est créée avec quelque 1100 personnes.

En juin 1986, alors que l'Espagne et le Portugal ont rejoint la Communauté, le Service de traduction est en émoi à Bruxelles : les sections linguistiques sont dispersées (rond-point Schuman, Madou, Archimède, Montoyer, Square Orban...), rendant la coordination des travaux à peu près impossible. On s'interroge sur la dislocation des services de traduction, sur l'étoffement de l'encadrement et sur l'unification du statut des fonctionnaires linguistes et non linguistes (la Cour de justice a rejeté ce qu'on appelle alors le "décloisonnement"). On dit qu'en juin 1986, une délégation de traducteurs aurait fait le siège du bureau du président Delors pour obtenir que soit tenue la promesse de les regrouper au bâtiment JECL.

Tout va ensuite très vite : en 1989, la Commission adopte une communication sur la "Politique de la traduction", la traduction réunie quitte la DG Administration et s'installe au JECL, un directeur général *ad personam* est nommé à sa tête (et celle de l'informatique) et la traduction. Une décennie commence qui sera dominée par la bataille de la productivité et par une réorganisation majeure. La traduction, jusque-là organisée par sections linguistiques, bascule vers une organisation thématique axée sur les travaux des services clients. La synchronisation des travaux, surveillée par le conseiller thématique, est au cœur de la machine. Déjà on prépare un nouvel élargissement et on crée dans les capitales des antennes locales bien dotées (30 recrues locales dirigées par un fonctionnaire traducteur) qui prennent en charge la traduction de l'acquis. En 1995, l'Autriche, la Finlande et la Suède font leur entrée tandis que la Norvège renonce une nouvelle fois, suite à l'échec du referendum. La standardisation des documents (pour les avis de marchés notamment) et la constitution de vastes mémoires de traduction permettent de libérer le service de documents répétitifs. Les ordinateurs personnels font leur apparition mais les nouveaux venus sont déjà familiers de ces nouvelles méthodes de travail.

A la fin des années 90, une femme est à la tête du service et déjà on réfléchit au prochain élargissement : les premiers documents de réflexion prônent de raccourcir les documents et d'améliorer la qualité des originaux. Depuis le Conseil d'Edinburgh 1993 (après

la ratification du traité de Maastricht), la qualité de la rédaction législative est devenue une préoccupation qui n'est pas sans rappeler la campagne pour une meilleure communication qui a suivi le double référendum de 2005 sur le traité constitutionnel. En 1998, la création de l'euro est au cœur de l'actualité et, dans un contexte où l'on parle déjà de « déficit démocratique » de l'Union européenne, un journaliste d'Ouest-France, lance l'idée de demander aux jeunes de proposer « Une devise pour l'Europe ». Fin 1999, plus de 2500 classes (2575 exactement) et 80 000 élèves dans les 15 pays alors membres de l'UE planchent sur la devise et rédigent un argumentaire dans leur langue et en anglais. Les médias partenaires des pays participants sont chargés de sélectionner dix devises au niveau national parmi les 2000 et plus devises proposées. Un jury des médias européens réuni en avril 2000 au Mémorial de Caen 7 devises européennes et, le 4 mai 2000, le Grand Jury européen, sous la responsabilité de Jacques Delors, choisi finalement la devise « Unité dans la diversité » (« *In varietate concordia* » en latin). La devise est proclamée pour la première fois le jour même au Parlement Européen au cours d'une cérémonie. En 2004, elle est pour la première fois officiellement mentionnée dans le préambule du Traité Constitutionnel (article 1-8) où elle figure aux côtés des symboles de l'Europe.

C'est surtout une période de grande incertitude, après le bouleversement géostratégique intervenu en 1989 et la chute du Mur de Berlin. Aux incertitudes politiques s'ajoute l'instabilité administrative puisqu'en quatre ans, le Service de traduction va changer quatre fois de chef. Personne ne sait quels pays vont vraiment adhérer. Les ministres des affaires étrangères français et allemands, Joschka Fischer et Hubert Védrine, s'adressent à la Commission en 2001 pour protester contre un projet d'allègement du régime linguistique interne. Afin de gérer les neuf nouvelles langues, le service de traduction revient en 2003 à une organisation linguistique qui permet la flexibilité des travaux au sein d'équipes encore très restreintes de traducteurs.

Le 1er mai 2004, l'Europe devient celle des 25 et la nouvelle Direction générale de la traduction adopte une décision majeure sur la Gestion de la demande, fondée sur une typologie des documents et une longueur maximale des documents à traduire (« Wag the Dog ! »). Une direction Stratégie de la traduction est alors créée pour s'occuper de la gestion de la demande, interne et externe, ainsi que de multilinguisme. C'est ce que les vétérans du service décrivent comme le Big Bang : on hurle dans les services auteurs mais, comme aucune période de transition n'a été concédée, ce qui est à traduire obligatoirement l'est dans toutes les langues officielles, quelles que soient les capacités !

Après cette traversée du désert, le reste, serait-on tenté de dire, est « de la petite bière » ! Un dernier élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie succède rapidement et bénéficie de l'expérience récemment acquise. Le service se dote d'une direction centrée sur les nouvelles fonctions de la traduction : la communication rapide et multilingue sur la Toile, la traduction des messages de l'institution pour le public local (« localisation ») et la coordination des petites antennes installées dans les capitales européennes, au sein des représentations de la Commission. Une unité est également chargée de la qualité des originaux, majoritairement rédigés en anglais par des administrateurs de langue maternelle autre. Par ailleurs, la DGT s'organise pour mettre à disposition du nouveau Commissaire chargé du multilinguisme son savoir-faire de plus de cinquante ans, au contact avec le marché des industries des langues, avec les professionnels et les spécialistes des technologies de l'information.

Un regard en arrière permet de constater que, pour s'adapter à l'arrivée régulière de nouvelles langues, la Communauté a mis en place un vaste dispositif linguistique entre toutes les institutions, pour un coût somme toute très modeste: les dépenses en 2001 et à 11 langues pesaient quelque 0,17 % du budget total de l'Union. Elles pèsent quelque 1% du budget communautaire aujourd'hui et moins de 1 / 10000 du produit intérieur brut de l'UE ! La Commission a assumé sans faillir la plus grande part de ce travail et a vu ses effectifs de traducteurs croître de 30 à environ 1 700 depuis 1958. A l'avenir, le même travail continuera à être assuré mais il sera fait autrement encore: l'accumulation des données, des références et des alignements, la multiplication des correspondances rendent inévitables de nouvelles avancées.

L'histoire de la traduction nous aide aussi à prendre le recul nécessaire par rapport à certains débats d'aujourd'hui, certains pouvant être très animés. Ce récit montre qu'au cours du temps, ce sont les mêmes problèmes et les mêmes inquiétudes qui se répètent : l'indisponibilité de textes dans telle ou telle langue, la qualité des traductions, la pression de travail élevée, les conditions de travail, la longueur excessive des textes, le manque de ressources, l'insuffisance des outils techniques et les exigences d'évolution des compétences sont quelques-uns des thèmes qui n'ont pas fini de hanter ce débat. Les efforts pour réguler la demande, rationaliser les flux de travail, externaliser plus et différemment ont aussi occupé les esprits des gestionnaires et des traducteurs. Ainsi, à l'issue de ce long processus, la direction générale de la traduction est devenue ce qu'elle est aujourd'hui: l'un des plus grands et des meilleurs services de traduction au monde, considéré comme une référence pour d'autres services en Europe et ailleurs.

Il est bien entendu difficile d'imaginer à l'horizon de dix années que la traduction communautaire en restera là. Déjà plusieurs états du sud-est de l'Europe frappent à la porte avec insistance. La diversité linguistique est mieux prise en compte au plan européen, comme base fondatrice de la démocratie et facteur d'adhésion des citoyens à la construction européenne. Depuis 2005, l'usage restreint des langues régionales qui, sans être langues officielles de l'UE, ont un statut officiel dans une partie du territoire national, est autorisé si un Etat membre en fait la demande: les citoyens du pays basque, de la Catalogne et de la Galice et depuis 2009, ceux du pays de Galles et de l'Ecosse peuvent ainsi communiquer avec les institutions de l'Union européenne dans leur langue.

Le multilinguisme historique de la Communauté européenne a donc connu une destinée extraordinaire: au fil du temps, il a profondément marqué de son empreinte les modes de travail au sein des institutions, généré des accélérations technologiques spectaculaires et constitue une référence pour les industries du langage et pour les grands ensembles régionaux du monde. Aujourd'hui, la direction générale de la traduction dialogue régulièrement avec les principales régions du monde, Asie, tout particulièrement Chine et Inde, Russie, Union africaine, Afrique du Sud, institutions ou pays qui comptent chacun entre 10 et plus de 20 langues officielles. Elle se compare aussi avec des services comme le Bureau canadien de traduction dont la production, en volume, est comparable, quoique sur une base bilingue.

Pour le service de traduction de la Commission, les transformations ont été profondes, tendant à en faire un service beaucoup plus efficace, intégré dans le processus politique, doté d'une stratégie fondée sur une analyse des besoins liés au multilinguisme et tournée vers l'ensemble de l'institution. La DGT contribue ainsi à la politique du multilinguisme, nouvelle née à la Commission Barroso en 2004 au titre des compétences spécifiques du Commissaire Figel et consacrée comme politique européenne début 2007, sous la responsabilité du premier commissaire roumain, Leonard Orban. Des communications stratégiques de la Commission déclinent les grandes actions à mener pour promouvoir la diversité linguistique dans la société, favoriser une économie multilingue performante et donner aux citoyens un accès aux informations de l'Union européenne dans leur propre langue. Le multilinguisme traverse désormais tous les champs, économique, éducatif, culturel, social. Il est sorti des bureaux de linguistes et des salles de classe. Gageons que cette prise de conscience du facteur langagier, intimement liée à la nécessaire gestion de la complexité dans un monde multipolaire et globalisé, nourrira toutes les autres politiques.

Document

Policy Development at DG RTD

Readers will discover with keen interest the following report prepared by a group of colleagues of DG RTD at the request of the Director General on "*Focusing on Policy Development and Impact. Redefining the profile of our DG*" (dated October 2012). And we should add immediately: please read the annexes, they are full of useful insights!

This report is particularly interesting because it focuses on DG RTD, one of the main DGs involved in the current important externalisation move within the Commission. To remind, it is expected that nearly 60% of the 2014-2020 Framework programme for Research will be handled by the executive agencies while the staff cuts in DG RTD, by the best estimates so far available, could total 350 (without including other cuts resulting from the implementation of the 5% exercise). In such a context, this report is thus a rather welcome source of ideas that go much beyond the only concerns about "the management of cuts" as we can see it developing much these days within the Commission.

Indeed, main message of this report is that if you want to succeed externalization, you have to be clear(er) about what a policy DG means. Clarity of objectives and principles will, among others, allow a much clearer distribution of roles between the DG and the agencies, an enhanced vision of what sort of competences should be kept or developed in the DG (the issue of "metiers" long developed by GRASPE since its birth) as well as better linkages with other policy areas where research and innovation are needed. The report actually discloses a survey which shows that the middle management buys such an approach!

It is very uncertain, to put it mildly, that this report will influence or has influenced the current policy developments in the area of externalisation, including in DG RTD, but its analysis and recommendations sound incredibly logical and convincing. Of course, it ignores quite a number of other political/policy agendas, public or not, that strongly affect externalisation, like, for instance, the current need to do everything quickly (and most likely also dirtily) without due time for thoughts and more clever solutions. However, the right signals of this report will come back through the window even if thrown out through the door.

GRASPE will come back on these issues, focusing, in particular, on the need to revisit/redesign the policy missions of DGs, the need to think the organisational design of the links between DGs and between DGs and agencies and finally the need to think the mobility and distribution of staff professionally through a serious analysis of competences and jobs in both DGs and agencies.

In the meantime, enjoy this refreshing report!

* *
*

Introduction

The present report with its Annexes is submitted to the Director General as an input to the ongoing reflection on the future of our DG in the context of new management modes for the next MFF. It presents a proposal for a vision of our DG as a policy-driven DG, the core policy and technical competences it should master, as well as recommendations on how to move towards the full development and deployment of our policy capabilities. It is complementary to the work carried out in other groups within the DG (new management modes, coherent set of implementation rules, common services, Horizon 2020 governance and cross-cutting issues, strengthening impact assessment, reinforcing the innovation dimension).

The Group would like to stress that redefining the profile of our DG is a tremendous opportunity for paying tribute to the experiences accumulated over many years and for further enriching the jobs of our staff. It will take time and it has to be seen as a medium-term participative process with key milestones. Leadership from top management and a full involvement of and engagement with the middle management, as well as constant communication between all levels, will be essential for a successful transformation.

Why do we need to develop our policy competences and our policy profile?

Transforming our DG into a policy-driven Research and Innovation DG is not a defensive, reactive strategy, let alone an answer to the externalisation of project management (which is not to be confused with an outsourcing process!). It would be needed even if the decision to use new management modes for the next MFF had not

been taken. There are two main reasons why this transformation is necessary:

1. To make our DG fit for the 21st century where R&I policies are no longer executed as when this DG was created. Contrary to say 30 years ago, all Members States have R&I high on their agenda and are aware that being at the forefront of science and technology is essential for future growth. Cooperation across frontiers has increased in various forms and contexts. To a large extent this is also due to the success of our DG: via the Framework programmes we have been able to keep these issues high on the agenda and to improve – through cooperation - the average quality of research in Europe. But, given the new global R&I landscape, if Europe wants to remain a key player in R&I, it needs to overcome its fragmentation and better manage collectively its intellectual assets. The *raison d'être* of EU R&I policy and thus of DG Research and Innovation has to change towards a much more *primus inter pares* role on the scene of R&I policies in Europe rather than a 28th or 29th funder of R&I.
2. Secondly, as has been underlined in the impact assessment of Horizon 2020, we must make sure that we can deliver what we promise (see point 5.6 of this impact assessment, focusing on risks and risk mitigation, in relation to the involvement of and leverage on actors and Member States, policy coordination, etc.). The only way to succeed in this is to stress our role as a policy DG. In fact, this impact assessment almost forces us to do this in order to do our job better!

What we have learned from our consultations

Our numerous discussions with colleagues have highlighted a number of issues in the way policy work is carried out and perceived in DG Research and Innovation (see, for example, Annex 6 presenting results of the Heads of Unit survey on policy activities and Annex 7 with conclusions of the middle management participatory workshop, both originated by the Reflection Group):

- Our identity as a policy DG is blurred: we are often perceived by the outside as a funding Agency; our internal and external communication still reflects this dominant image despite the important policy fields/activities we have recently been leading (Innovation Union, ERA communication, strategic programming and contributions to the European Semester, ...). This is particularly problematic given the increased complexity of the

Research and Innovation Policy landscape in the Commission and the growing number of actors involved.

- DG Research and Innovation is not recognised as a 'core DG' for shaping and monitoring major EU strategies (e.g. Europe 2020); some colleagues explain this by the common perception / understanding that research and innovation policy is one thematic policy among others and not a cross-cutting horizontal matter (as macroeconomic or employment policies can be), but it could also be the result of the issues quoted in this section.
- The transformation of DG Research into DG Research and Innovation is still on-going. Many colleagues have questions on the precise scope of the DG's activities and their relative priority (research policy, technology policy, innovation policy, policy for science, science for policy, combinations of all these?). Clarity on this question is a prerequisite for redefining the profile, missions and jobs of a policy DG.
- The trend towards more and more co-governance of the FP with other DGs as well as the message that Joint Programming is an issue mainly for Member States induce questions of many colleagues in relation to the policy leadership of our DG. There is a widespread feeling that our role is more and more, in addition to managing a big share of the FP and ensuring coherence in its implementation, a "facilitator" role. This is often seen as necessary but not sufficient to lead R&I policy in the Commission.
- Policy support activities (hereafter named 'strategic intelligence and watch') which allow to better define the EU added value of policy initiatives (forward looking activities, monitoring & analyses of R&I trends and of Europe's strengths and weaknesses, of Member States policies and programmes, of third countries policies and programmes, of global initiatives, of trends in related industrial and public sectors, ex post evaluations and impact assessments) are insufficiently and unevenly developed and are not part of a permanent and coherent system; this partly explains the difficulties of the DG to produce high quality ex-ante impact assessments which are now required as a standard practice for underpinning policy proposals in the Commission.
- The interaction between the so-called 'horizontal' and 'thematic' Directorates in terms of policy development is often perceived as sub-optimal despite the well accepted fact that policy is a matter for all (a Communication on ERA is policy as are proposals for JTIs or the drafting of work programmes).

For the future many colleagues converged on the need to move from:

- A focus on money spending and funding instruments to an approach to how to influence R&I policies & actors to impact growth and well-being in Europe
- Project management to policy & justification ('Why EU action?') & programmes
- And from inputs ('we have good projects', 'we spend X Mio euros in this area') to outcomes and impacts ('our policies & programmes have produced these results & impacts!')

Nearly all colleagues interviewed also indicated that staff is our main asset and the key to developing into a policy-driven DG. They pointed to the need to retain the best expertise in relation to the domains we are responsible for, to train and retrain policy officers in both 'horizontal' and 'thematic' Directorates, in particular in public policy design, monitoring and evaluation, and to recruit the best specialists corresponding to our needs. Colleagues are proud of the specialized competences and expertise of our staff.

Finally the discussions often underlined that new management modes for Horizon 2020 call for a clear division of labour between our policy DG and the executive agencies and other bodies that will manage P2Ps and PPPs as well as for specific arrangements to organize policy oversight and feedback mechanisms from projects to policy. Taking into account the abovementioned considerations as well as our own reflections and analyses the following sections present the key elements for an 'ideal' R&I policy DG in the current EU context.

The basics: legal basis, policy directions, mission, added value

The Treaty

The Treaty gives the legal basis for the promotion of 'S&T advances', strengthening of S&T basis, promoting industrial competitiveness and research in support of other EU policies, exploiting the industrial potential of policies of innovation, research and technological development (TEU Article 3.3; TFEU Article 173 and 179), realizing the European Research Area (TFEU Articles 179 and 182), promoting the coordination of EU and Member States RTD actions (TFEU Article 181) and international cooperation (TFEU Article 180), proposing and implementing FPs

(TFEU Articles 182-187). The Euratom Treaty provides a separate legal base for nuclear research: promote nuclear research and ensure the dissemination of technical information (EURATOM Articles 2, 4, 5, 6, 7).

Policy directions

During the term of the present Commission, the main policy directions for EU research and innovation policy are Europe 2020 and its Innovation Union flagship initiative.

Mission

Given the Treaty provisions and the policy context our DG is a policy DG whose main mission is to elaborate, propose and organize the implementation and evaluation of EU level public policy initiatives and measures which concern the transformation of Europe's research and innovation landscape for delivering new growth trajectories and improved wellbeing, taking into account the global context. Addressing key societal challenges should be the basic element for collectively developing the DG's vision. EU level Public policy means that the initiatives and measures developed must prove they are justified both in relation to private actors (existence of a market failure; necessity to promote public goods and the public interest) and to Member States (existence of systemic failures, fragmentation, and added value of EU intervention). Their results and impacts must be analysed and communicated.

Added value of a Research and Innovation Policy DG

A Research and Innovation Policy DG is unique because:

- it is the only DG which can be the champion of R&I at the top of the EU policy agenda, given that it closely monitors the strategies and trends of research and innovation in the wider policy and socio-economic context and has structured relationships with a wide range of stakeholders (Member States Ministries, etc.)

- it is the only DG legitimate to develop policies to address structural problems of the EU research and innovation system in a global and societal context (structural reforms in Member States, ERA, Innovation Union, international cooperation, public engagement) and to promote coordination of EU and Member States policies for that purpose; it is the only DG capable to ensure that a link is established between these structural problems and the various research and innovation areas & activities covered by EU R&I policy (e.g. Horizon 2020; EIPs);

- it is the only DG whose role is to think in a long term perspective as research and innovation shape the future of our societies and leads to a re-articulation of today's policy challenges and domains; it is therefore the only DG capable of articulating EU research and innovation policy with a wide set of EU policies (for example a challenge like 'Smart, green and integrated transport' is not only related to EU transport policy but also to environment, industrial, urban policies) and to address cross-disciplinary, cross-challenge and cross-policy issues;

- it is the only DG capable of ensuring policy coherence across research and innovation domains (like DG COMP does for competition policy) and guaranteeing that the FP is used to promote research and innovation policy and not only other sector policies

- It is the only DG who can promote the EU interest for research and innovation on the international scene by articulating a coordinated EU and Member States voice vis-à-vis and with our global partners and international organizations.

Core policy competences & deliverables

Scope

The DG develops research and innovation policy in a specific EU institutional framework, provided for by the Treaty. Being the lead DG for ensuring the implementation of the Innovation Union flagship initiative and the FP, DG Research and Innovation (whose current abbreviation - DG RTD - could be changed, e.g. into DG INNOV or DG FUTUR) is responsible for public policy initiatives and measures which cover a wide range of domains - from basic research to non-research-based innovation - in their socio-economic context and across S&T&I areas. It must first define which policy domains (besides RTD which remains its natural field of competence) it wishes to lead and which ones it wants to indirectly connect to (e.g. clusters, standards, social innovation - see Annex 4). For addressing the domains it is directly responsible for, it allocates the appropriate human resources, uses a mix of legislation, non-legislative instruments (e.g. Communications, White papers, etc.), policy coordination (e.g. European semester, State of the IU report) and funding measures and closely coordinates its work with the DGs whose policy area impacts on research and innovation (e.g. DG COMP, DG MARKT, DG REGIO,...) or needs research and innovation (e.g. DG ENTR, MOVE, SANCO, CLIMA, ENER).

Core competences & deliverables

The situation and role of our DG cannot be strictly compared to the role of a Ministry in one of the EU Member States. In many Member States, the ministry is in charge of the policy function excluding to a large extent its programming dimension (programme design, programme implementation, programme evaluation), which is mainly placed under the responsibility of agencies (see Annex 5). The R&I policy DG covers the policy function, including the programme design and evaluation, delegating only the programme execution function to executive agencies. The core policy competences and related deliverables (in bold) of a policy-driven DG – analysed on the basis of the policy cycle - are thus outlined below. The issues related to the points below as well as concrete recommendations on how to move forward are set out in Annex 2 following the same structure as below.

1. Policy watch and incubation of new initiatives, strategic intelligence

- A two-way communication with the outside world and the organization of a permanent policy watch helps to produce innovative ideas on new policy initiatives to be incubated and launched in accordance with the new guidelines for the Commission's Work Programme.

- Anticipating and monitoring developments in the European integration process (e.g. President Barroso's proposals for a federation of Nation-states) and assessing their implications for R&I policy (e.g. further revisions of EU Treaties) might lead to suggesting revised/new Treaty provisions.

In order to proactively shape the EU R&I landscape, the DG undertakes 'strategic intelligence' activities, horizontally and in the specific fields/sectors:

- Forward looking activities and consultations with stakeholders produce visions, roadmaps and contribute to innovative research agendas and partnerships with stakeholders - Monitoring & analyses of R&I trends and of Europe's strengths and weaknesses, of Member States policies and programmes (this might get even more important if the coordination of economic policies in the Eurozone increases significantly), of third countries policies and programmes, of global initiatives, of trends in related industrial and public sectors allow to better define the EU added value of activities and are concretized in reports and other notes.

- Monitoring & analysis of the needs of other policies in terms of research, knowledge, technologies, etc., and of the impact of EU research policy initiatives on other EU policies are an important input to our policy design phase; productive partnerships with other DGs should be based on regular brainstormings at the highest level (focusing on long term needs and opportunities), service arrangements to implement political agreements annually or every two years and concrete monitoring mechanisms at the working level.

- Monitoring and analyses of the results of our actions, ex-post evaluations and impact studies. Where possible these 'strategic intelligence' activities are developed in cooperation with Member States in order to develop a shared understanding of the challenges to be addressed by the EU and its Member States.

2. Policy Preparation and Design

On the basis of the activities described under point 1, the DG uses the structured approach to policy preparation and design commonly followed in the Commission: Policy initiatives are prepared and accompanied by ex-ante impact assessments (IA).

Among the final products of this policy work are: Framework programmes, specific programmes, international cooperation agreements, participation rules, communications, recommendations, Directives, Regulations, Decisions, Action Plans, White papers. In relation to implementation of the Framework Programme, the core policy tasks are: ensuring an optimal evidence-based preparation of strategic programming documents and work programmes, Article 185 & 187 initiatives (based on analysing and monitoring science and technology trends in their socio-economic context, trends in Member States and third country policies and programmes, behaviour of key actors in the research and innovation ecosystem, trends in the related industrial and service sectors, EU added value). The DG then supports policy negotiations and decision-making, ensuring good cooperation with other EU institutions.

Finally, developing a robust system for the analysis of the Economic, Social and Cultural Drivers and Impacts of Research and Innovation (including Economics of Science) is a crosscutting competence which may be mobilized for many policy discussions, e.g. in order to produce analyses which influence discussions on the Union's Multi-Annual Financial Framework.

3. Implementation & Monitoring

- Ensures a good and open governance in implementing all policy initiatives and funding programmes (it delivers organizational solutions as it manages interfaces with and between DGs, with programme committees, with advisory bodies, with stakeholders)

For legislative initiatives and funding programmes alike, the DG:

- Defines implementation agents and ensures public policy coherence in implementation (common set of rules, common services for policy implementation)

- Develops specific arrangements for the feedback from implementation to policy design

- Monitors implementation (project management by Executive Agencies, implementation of recommendations by Member states, etc.), permanently analysing and communicating results/outputs and promoting mid-term evaluation

N.B. In areas 1, 2 and 3 above, the DG produces information, knowledge and expertise for the college, for other DGs, for Member states & regions, for partner countries, for its stakeholders, for specialized think tanks and R&I policy research groups.

4. Strategic positioning in the EU and global context

- The DG is a major and proactive player in the Commission policy process (SPP, APS, CLWP) and in inter-DG interactions (responses to ISCs on the substance of other EU policies), for example in the Europe 2020 monitoring process together with the 'core DGs' (SG, ECFIN, EMPL, TAXUD); it stimulates, monitors and exploits developments in other EU policies – those that are essential for the R&I policy agenda (e.g. IPR, state aids, venture capital & innovative financing, standards, regional policy, trade policy) - ensuring that new EU policy approaches and measures favour research & innovation.

- it actively orients and influences the debate on R&I policies in the Member States; facilitates and promotes mutual exchanges on these policies between the Member States, building common understanding of the issues and possible solutions.

- it takes an active part in the international fora where R&I policy ideas are taking shape (like OECD), promoting there a coordinated EU and Member States voice.

5. Core infrastructures, resources & horizontal tasks.

- an active staff policy makes it possible to recruit, train and re-train, stimulate and manage highly knowledgeable staff with the appropriate mix of profiles and skills; to organize mobility from and to other DGs, from and to national administrations; it produces guidelines; appropriate mission statements; hiring and training programmes; career paths;
- an ICT service provides staff and management with the infrastructures and tools they need to share and co-create knowledge (information and documentation, revamped Intranet, tools for creative thinking, knowledge management systems);
- legal, budgetary and administrative services provide the DG with ready-to-use and flexible solutions for launching tender procedures, preparing contracts, logistics of events, meetings, etc.
- a proactive and two-way communication activity focused on promoting the added value of the EU ('EU is the solution!') together with Member states and stakeholders.
- a publications policy focusing on the promotion of a limited number of (periodic) flagship reports (like the STI Outlook published every two years by the OECD).

Measuring success: being recognized as the reference point on Research and Innovation on the EU policy scene and beyond.

Based on the development, effective deployment and updating of the abovementioned competences the DG is recognized as:

- the R&I policy point of reference for the EU as a whole: for researchers, research Ministries & organizations, industry, public agencies, civil society organizations and citizens; as well as for the Commission and other EU institutions;
- the DG who fights for scientific evidence and plural expertise in EU policy-making (in close cooperation with the Chief Scientific Advisor and the JRC)
- a leader DG possessing the best intelligence and knowledge about R&I in Europe, thus being respected and solicited by other DGs, Member states, other partner countries and international organizations (such as the OECD), R&I policy research groups and think tanks;

- a key contributor in parliamentary debates (EP/STOA, Technology Assessment offices in national parliaments), especially on issues which interest civil society and citizens most, by disseminating the results of EU policy and programmes.

Top ten recommendations (all equally important):

- **Start now!** The end point of the DG's transformation should be identified and action should be initiated now with clear milestones. The role of management for supporting change at all levels should be highlighted.
- **Build a vision!** The DG should, on the basis of shared values (public interest, EU added value, right of initiative of the Commission), collectively build up a new culture (change its vocabulary, name, image) reflecting the shift to a strengthened policy focus. This may take the form of an outward-looking visioning process (where do we want to be in 2015?) supported by professional facilitators to be initiated now and run until end 2013.
- **List the priorities!** The DG should decide on the scope of its activities (and fix the boundaries with other DGs) and allocate the required highly qualified human resources to a dedicated number of priorities for which it wants to play a leading role. Among the wide range of domains covered by EU R&I policy (from basic research to social and organizational innovation) negative priorities should equally be decided. The DG should identify the Horizon 2020 activities that it will still directly manage at the end of the transition to the new management modes.
- **Strengthen the knowledge base!** The DG should develop before June 2013 an Action Plan for evidence gathering (foresight, ex-ante & ex-post evaluation and impact assessment, analysis of S&T and industrial trends), organize a distributed system and set up the related quality review mechanisms. A step change in the quantity and quality of the evidence base is a pre-condition for credibility within and outside the Commission.
- **Move closer to the 'core group' of Europe 2020 DGs!** The DG should substantially reinforce its capacity to monitor, analyse, compare and assess national R&I policies (in Europe and in partner countries) and the impact EU policy has on them.
- **Think big!** The DG should define the key R&I policy European and international fora and devise a roadmap for pro-actively

positioning itself in these fora (timeframe, resources, level of representation).

- **Put people first!** The DG should accompany the transition to its new policy-driven profile by an active personnel policy: launch of a screening of qualifications, experience and skills of staff and redefinition of the jobs and roles in a participative approach; recruitment of specialists in the fields required; quantitative target (2/3) for the proportion of policy officers in total staff; launch of a massive training programme for administrators in the field of R&I policy (basic introductory training followed by specialized modules on policy design, policy monitoring, policy evaluation and impact assessment, etc.).

- **Incentivise change!** The DG should define the new missions of staff and management in the new context of policy focus. Evaluation and reward systems (CDR, promotions) should reflect excellent performance in exercising the core policy competences described in this report. Missions of Directorates and units should reflect the new focus on policy.

- **Keep all on board!** Guidelines for organizing our relations to Executive Agencies and other bodies should be finalized in 2013. In particular in view of developing our policy oversight role, specific arrangements should be devised to organize feedback from project management to policy design.

- **Move from a control to a support culture!** The horizontal services (budget, public procurement, legal advice, staff policy, ICT, communication) should re-assess their role in the context of the development of policy competences in the DG. Centralized management support services should provide ready-made solutions in terms of expert contracts, procurement of studies, organization of Conferences, etc.

[See the full report with annexes](#)

Courrier des lecteurs

Faut-il un test « Européen » pour recruter les fonctionnaires ?

Dans le cahier 21 (Janvier 2013) du GRASPE, page 19 il y a un résumé de la conférence à propos de la fonction publique européenne dans lequel vous tirez des conclusions du livre de D. Georgakakis sur le *champ de l'eurocratie*.

La classification présentée est très intéressante et révélatrice comme elle montre la corrélation entre pouvoir décisionnel et permanence. La conclusion tirée en ce qui concerne le rôle de l'engagement et connaissances dits « Européennes » est affaibli par une (ou deux) différentiation(s) échappés. En effet, la classification ne prend pas compte des différences entre les couches politique et exécutive des fonctionnaires européens. Et ceci a des influences sur la mobilité dans laquelle apparaît la deuxième différentiation.

La base d'un service public est son indépendance, voir neutralité politique. Cet indépendance et neutralité a été assuré et exprimé dans le fait qu'aucun changement de la Commission, du Parlement ou du Conseil n'a pas entraîné des changements des fonctionnaires comme c'est le cas dans quelques administrations nationales. La séparation des fonctions politiques et des fonctions exécutives est la différentiation que je réclame dans le modèle de M. Georgakakis. Si on la prend en compte, on doit douter fortement si les convictions politiques doivent figurer entre les critères de recrutements des fonctionnaires, car les fonctionnaires doivent mettre en œuvre de manière le plus efficace possibles les décisions politiques prises par les politiciens. Je vais revenir à l' « éthos européen » plus tard.

Le fait que les fonctionnaires publics ne vont pas être remplacés après les élections, en contraste avec les fonctions politiques qui doivent être élus ou nommés par les élus, met la mobilité et la permanence dans une nouvelle lumière. Les personnes ayant des responsabilités politiques doivent être changées si les préférences politiques des électeurs changent et ces changements s'expriment dans le résultat des élections. Ceci explique la mobilité des hauts niveaux – à mon avis ce n'est pas le niveau mais le caractère des responsabilités qui doit définir ce type de mobilité.

En outre, il y a un autre type de mobilité : celle prescrite par les règles concernant les postes sensibles et les postes de l'encadrement. Cette mobilité est fondamentalement différente de celle mentionnée ci-dessus : ces fonctionnaires ne partent pas du service public mais y restent, et changent seulement leur domaine d'activité. Il est ouvert à la discussion si cette mobilité (et la mobilité observé aux niveaux les plus bas du pouvoir) sont bénéfiques ou non, il faut notamment équilibrer au niveau de l'encadrement la rétention de l'expertise avec les risques pas seulement de fraude mais aussi de la « routine », ça veut dire de la fatigue et perte d'initiative après un certain temps sur une poste.

En retournant sur la question du recrutement et les critères « éthos européen », je doute fortement si les questions de type : « combien membres a le Parlement Européen », « comment vote-t-on dans le Conseil » ou même « Quel des pays suivants ne sont pas associés à l'accord de Cotonou » sont aptes à déterminer si un candidat emporte l'enthousiasme ou « éthos » qui est nécessaire pour travailler efficacement pour l'Union Européenne. À mon avis, aucune question dans une épreuve écrite n'en est capable.

Je dois avouer que comme candidat à l'encadrement, je n'ai été pas soumis à un test écrit des connaissances sur l'UE. En revanche, en cours des discussions devant le Comité de Sélection, plusieurs questions concernant les valeurs européennes étaient discutées. Il vaut peut-être une enquête sociologique si les fonctionnaires qui ont passé des épreuves sur les connaissances européennes ont une meilleure morale comme les autres. Certain évidence anecdotique propose le contraire. Je risquerai même la proposition qu'un fonctionnaire disposant des connaissances et capacités de travail et en particulier de la gestion, y inclus les qualités éthiques et de la morale de travail (ce que peuvent être jugés sur la base de son développement de carrière), va déployer ces capacités mieux qu'un enthousiaste qui ne sait pas aux quels défis il va être soumis dans son travail.